UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'ALSACE-LORRAINE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Paul HEITZ

Né à Nancy, le 27 Février 1887.

L'Acte public sera soutenu le Mercredi 28 Juin 1911, à 4 heures du soir

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : M. CARRÉ DE MALBERG, Professeur. — M. ROLLAND, Professeur.

NANCY

ANCIENNE IMPRIMERIE VAGNER

3, RUE DU MANÈGE, 3

1911

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'ALSACE-LORRAINE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Paul HEITZ

Né à Nancy, le 27 Février 1887.

L'Acte public sera soutenu le Mercredi 28 Juin 1911, à 4 heures du soir

ACAD. LAURENT BIBL.

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : M. CARRÉ DE MALBERG, Professeur. — M. ROLLAND, Professeur.

NANCY

ANCIENNE IMPRIMERIE VAGNER

3, RUE DU MANÈGE, 3

1911

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. Q.
Doyen honoraire : M. BLONDEL. ✲ I Q.
Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ✲ I. Q.
MM. BLONDEL, ✲, I Q, Professeur de *Code civil.*

BINET, I Q, Professeur de *Code civil* et Chargé du *Cours d'Enregistrement*, Doyen.

GARNIER, I Q, Professeur d'*Economie politique* et Chargé du *Cours de Législation financière.*

BEAUCHET, I Q, Professeur de *Procédure civile*, Chargé du *Cours de Procédure civile* (Voies d'exécution), et Chargé du *Cours de Législation et Economie coloniales.*

BOURCART, ✲, I Q, Professeur de *Droit commercial* et Chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I Q, Professeur d'*Histoire du Droit*, Chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé et du Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.*

CHRÉTIEN, I Q, Professeur de *Droit international public et privé* et Chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I Q, Professeur de *Droit public et constitutionnel* et Chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public et Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I Q, Professeur de *Code civil* et Chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I Q, Professeur de *Droit romain* et chargé du *Cours d'Histoire du Droit public et du Cours de Pandectes.*

BROCARD, A Q, Professeur-Adjoint, et Chargé d'un *Cours d'Economie politique* (Licence), d'un *Cours d'Economie politique* (Doctorat) et du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques.*

ROLLAND, Professeur de *Droit administratif*, Chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat), et d'un *Cours d'Eléments de Droit public et administratif* (Capacité).

SENN, Professeur de *Droit romain* et Chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence).

NAST, Agrégé et Chargé du *Cours de Droit criminel* et du *Cours de Droit naturel.*

SIMONNET, A Q, Docteur en Droit, Chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, A Q, Docteur en Droit, Chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

MELIN, A Q, Docteur en Droit, Chargé du *Cours de Science sociale.*

ROVEL, I Q, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A MES PARENTS

Témoignage d'affectueuse reconnaissance

BIBLIOGRAPHIE

AFFOLTER. — Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts (1892).

ANSCHÜTZ. — Die gegenwærtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des kœniglichen Verordnungsrechts nach preussichem Staatsrecht (2e édition 1901).

APEL. — Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen (Thèse 1895).

ARNDT. — Das Staatsrecht des deutschen Reichs (1901).

— Die Verfassung des deutschen Reichs (2e édit. 1902).

— Verfassung des deutchen Reichs mit Einleitung und Kommentar (3e édition 1907).

AUCOC. — Conférences sur l'administration et le droit administratif (1885).

BECHER. — Die rechtliche Natur der internationalen Vertræge Elsass-Lothringens (Thèse 1897).

BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif (6e édition 1910).

BINDING. — Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen deutschen Reiche (1894).

BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié (4e édition 1886).

— Das moderne Vœlkerrecht im deutschen-franzœsischen Krieg 1870 1871.

— Deutsche Staatslehre (1874).
— Allgemeine Staatslehre (1875).
— Allgemeines Staatsrecht (1876).
Bock. — Das Staatsrecht des deutschen Reichs (1902).
Böhlau. — Kompetenz-Kompetenz (1869).
Bonfils. — Manuel de droit international public (5e édition 1908).
Borel. — Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif (1887).
Bornhak. — Grundriss des deutschen Staatsrechts (1907).
Brie. — Theorie der Staatenverbindungen (1886).
Bruck. — Das Verfassung- und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen (1908).
— Die Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen (1905).
Bry (G). — Précis de droit international public (6e édition 1910).
Cahn. — Das Reichsgesetz über die Erwerbung der Reichs- und Staatsangehœrigkeit (3e édition 1908).
Calvo. — Le droit international théorique et pratique (4e édition 1887).
Combes de l'Estrade. — Les monarchies de l'Empire allemand : organisation, constitution et administration (1904).
Dareste. — Les constitutions modernes (3e édition 1910).
Despagnets. — Cours de droit international public (4e édit. 1910).
Ducrocq. — Cours de droit administratif (7e édit. 1898).
Duguit. Manuel de droit constitutionnel (1911),
— Traité de droit constitutionnel (1911).
Esmein. — Eléments de droit constitutionnel (5e édit. 1909).
Fischer (R.). — Das Recht des deutschen Kaisers (1895).
Funck-Brentano et Sorel. — Précis du droit des gens (2e édition 1887).
Gareis. — Allgemeines Staatsrecht (1883).
Geffcken. — Die Verfassung des deutchen Reichs (1901).
Gerber. — La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand (1906).

GRILL. — Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehœrigkeit (3e édit. 1906).

HALL. — A treatise on international Law (3e édit. 1890).

HALLECK — Elements of international Law and Law of War (1885).

HALLEY. — Die neue Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen verglichen mit den Bestimmungen der geltenden Gemeindegesetzgebung (1896).

HAMBURGER. — Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen im deutschen Reich (1901). (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, publiés par BRIE).

HÆNEL. — Studien zum deutschen Staatsrecht (1873).

— Deutsches Staatsrecht (1892).

HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public (7e édit. 1911).

HIERSEMENZEL. — Die Verfassung des norddeutschen Bundes (1867).

— Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins (1870).

JACOB (Karl). — Bismarck und die Erwerbung von Elsass-Lothringen (1905).

JELLINEK. — Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882).

— Gesetz und Verordnung (1887).

— Ueber Staatsfragmente, in der Festgabe zur Feier des siebzigsten Geburtstages des Grossherzogs Friedrich von Baden, dargebracht von den Mitgliedern der juristischen Facultæt der Universitæt Heidelberg (1896).

— System der subjektiven œffentlichen Rechte (2e édition (1905).

— Das Recht des modernen Staates : Allgemeine Staatslehre (2e édition 1905).

JONAS. — Ideen zur Reform der elsass-lothringischen Gemeindegesetzgebung (1888).

KIRCHENHEIM. — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1887).

KLÜBER. — Droit des gens moderne de l'Europe (1874).

LABAND. — Das Staatsrecht des deutschen Reichs (4e édit. 1901).

— Le droit public de l'Empire allemand (traduction française, 4e édition 1901).

— Deutsches Reichstaatsrecht (1907). (Tome I de la publication : Das œffentliche Recht der Gegenwart.)

LAURENT. — Droit civil international (1880).

LEBON. — Etude sur l'Allemagne politique (1890).

LEONI-MANDEL. — Das œffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen das Verfassungsrecht de Leoni (1892), das Verwaltungsrecht de Leoni et Mandel (1895).

LŒNING. — Die Verwaltung des Generalgouvernements in Elsass (1874).

— Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (1884),

LORRIOT. — De la nature de l'occupation de guerre (Thèse 1903).

MANDEL-GRÜNEWALD. — Die Verfassung und Verwaltung von Elsass-Lothringen (1905).

MARTENS (F. de). — Traité de droit international (traduction française, 1883-1886).

MARTITZ (Von). — Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes (1868).

MAY (G.). — Le traité de Francfort (1909).

MAYER (Ernst). — Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsass-Lothringen (Thèse 1896).

MAYER (Otto). — Le droit administratif allemand (édition française 1903).

MEJER (E.). — Einleitung in dem deutschen Staatsrecht (1889).

MEYER (G.). — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (6e éd. 1905).

MICHOUD. — Théorie de la personnalité morale (1906 et 1909).

Mohl (Von). — Das deutsche Reichsstaatsrecht (1873).
Moreau. — Précis élémentaire de droit constitutionnel (7e édition 1911).
Moritz. — Die staatsrechliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen (Thèse, 1901).
Mulert. — Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen (Thèse, 1904).
Prel (Du). — Die deutsche Verwaltung in Elsass-Lothringen 1870-1879.
Prœbst. — Die Verfassung des deutschen Reichs, Textausgabe mit Anmerkungen (3e édition 1907).
Rehm. — Unitarismus und Fæderalismus in der deutchen Reichsverfassung (1898).
— Allgemeine Staatslehre (1899).
Reibaud. — Aperçu de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine (1888).
Reichlin (Freiherr von). — Die Gemeindegesetzgebung in Elsass-Lothringen (1881).
Riedel. — Die Reichsverfassugsurkunde vom 16 april 1871 (1871).
Ritzheim. — Die rechtliche Natur der Bürgermeister-Stellung in Elsass-Lothringen (Thèse, 1909).
Rœnne. — Das Staatsrecht des deutschen Reichs (1876-1877).
Rosenberg. — Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen (1895).
Rosencrantz. — Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen (Thèse, 1899).
Rudolph. — Der Statthalter in Elsass-Lothringen (Thèse, 1905).
Schulze (H.). — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1886).
Schulze (C.). — Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass Lothringen (Thèse, 1904).
Seidler. — Das juristische Kriterium des Staates (1906).
Seydel. — Commentar sur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich (2e édition 1897).

Stein (L.). — Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts (3e édition 1887-1888).

Stengel. — Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (1886).

Thomas. — Die Staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen (Thèse, 1901).

Thudicum. — Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins (1870).

Trieps. — Das deutsche Reich und die Bundesstaaten (1890).

Waitz. — Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen (1862).

Westerkamp. — Ueber die Reichsverfassung (1873).

Zorn. — Das Reichsstaatsrecht (2e édition 1895).

— Die deutsche Verfassung (1907).

..... — Das Recht der Wiedergewonnennen (1883) (1).

(1) Cet ouvrage paru à Berlin en 1883 est anonyme.

REVUES OU PÉRIODIQUES

Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, publiés depuis 1897 par Brie (Breslau).

Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, publiées depuis 1886 avec la collaboration des professeurs et des anciens Elèves de l'Ecole (Paris).

Annalen des norddeutschen Bundes und des Zollvereins (des deutschen Reichs), publiées depuis 1868 par George Hirth, depuis 1881 par Hirth et Seydel et depuis 1901 par Eheberg et Dyroff (Munich).

Annuaire de législation étrangère, publié depuis 1872 par la Société de législation comparée (Paris).

Archiv für œffentliches Recht, publiée depuis 1886 par Laband, Otto Mayer, et Stœrk (Fribourg).

Das œffentliche Recht der Gegenwart, publié depuis 1907 par Jellinek, Laband et Piloty (Tubingue). Cet ouvrage est une refonte de la Revue de Marquardsen.

Deutsche Juristen Zeitung, fondée en 1891 par Laband, Stenglein et Staub et publiée actuellement par Laband, Hamm et Heintz (Berlin).

Encyclopædie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, fondée par Holzendorff et publiée ensuite par Kohler (Leipzig et Berlin).

Gesetzblatt für Elsass-Lothringen, publié depuis juillet 1871 à Strasbourg.

Handbuch des œffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, fondé par Henri Marquardsen et publié ensuite par Robert Piloty (Tubingue).

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im deutshen Reiche, publié depuis 1871 par Holtzendorff, ensuite par Schmoller (Leipzig).

Juristische Zeitschrift für das Reichland Elsass-Lothringen fondée en 1876 par Puchelt et Meurer et publié ensuite par M. Sohn (Strasbourg).

Journal de Droit international privé et de la Jurisprudence comparée, fondé en 1874 et publié par Edouard Clunet (Paris).

Revue de Droit international et de Législation comparé, publié depuis 1869 (Bruxelles).

Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'Etranger, fondée en 1894 par F. Larnaude et publiée ensuite par Boucard et Jèze (Paris).

Revue générale de Droit international public, fondée en 1894 par Pillet et Fauchille et publiée ensuite par Fauchille (Paris).

Revue politique et parlementaire, fondée en 1894 par Marcel Fournier et publiée ensuite par Fernand Faure (Paris.)

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstags.

Verordnungen und Amtliche Nachrichten für Elsass-Lothringen aus der Zeit von Beginn der deutschen Occupation bis Ende Mærz 1872, publiés en 1872 par le bureau du Président supérieur (1872).

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, fondée en 1845 et publiée par K. Bücher (Tubingue).

Zeitschrift für das privat und œffentliche Recht der Gegenwart, publiée depuis 1874 par C.-S, Grünhut (Vienne).

INTRODUCTION

Le sujet dont nous avons abordé l'étude dans cette thèse constitue la préface d'une question à l'ordre du jour : celle de la révision du droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine. Il n'est pas, à l'heure actuelle, de problème plus palpitant et d'une importance plus considérable que celui de cette réforme, non seulement qui intéresse les hommes politiques et les jurisconsultes en France et en Allemagne, mais qui passionne encore au plus haut degré l'opinion publique dans ces deux pays.

C'est au lendemain du traité de Francfort, en pleine période de protestation, que le mouvement autonomiste a pris naissance (1), au sein même des populations annexées, mécontentes du régime politique nouveau qui venait de leur être imposé (2).

(1) Déjà à l'Assemblée nationale de Bordeaux, certains députés alsaciens-lorrains, précurseurs des autonomistes, s'étaient inquiétés du régime constitutionnel qui allait être imposé à l'Alsace-Lorraine et avaient regretté que le traité de Francfort n'eût renfermé aucune prescription à ce sujet. (Voir sur cette question SCHNEEGANS, *Mémoires*, p. 99 et s.)

(2) Dès les Préliminaires de Versailles, des assemblées de Notables se réunirent dans les principales villes de l'Alsace, à Strasbourg, Colmar et Mulhouse, pour se concerter et dans un commun effort tâcher d'obtenir des pouvoirs publics une amélioration de leur condition politique nouvelle.

Il n'y avait à ce moment qu'une voix en Alsace-Lorraine pour protester hautement et avec indignation, au nom du droit naturel et du droit des gens, contre l'atteinte portée par le vainqueur au droit des populations d'être consultées au sujet de leurs destinées politiques. Le parti protestataire s'élevait alors avec véhémence contre l'annexion, qu'il déclarait illégitime, et réclamait dans le plus bref délai un plébiscite de la part des habitants des provinces cédées, sur cette cession territoriale.

C'était là, certes, une attitude pleine de noblesse, de fierté, et digne d'une race comme la nôtre ; mais, par contre, combien malheureuse, inefficace et impolitique.

Cependant un petit groupe d'hommes, moins idéalistes que les autres, mais aussi plus positifs et plus clairvoyants (1), comprenant qu'il n'y avait rien à attendre d'un semblable procédé, susceptible seulement de compliquer et d'aggraver une situation déjà fort critique, résolut, pour venir en aide à ses concitoyens, de changer de tactique et de porter sur un autre terrain des revendications d'une nature différente. Prenant comme base de leurs réclamations l'acceptation loyale du fait accompli et la reconnaissance du traité de Francfort, ces hommes, que l'on qualifia depuis du nom d'autonomistes, ten-

(1) Les chefs et fondateurs du parti autonomiste furent : Auguste Schneegans, qui avait été député à l'Assemblée nationale et qui était publiciste, et Jules Klein, adjoint au maire de Strasbourg, pharmacien, et qui lui aussi avait été député à l'Assemblée nationale de Bordeaux. En 1894 parurent à Berlin les *Mémoires* de Schneegans, dans lesquelles il retrace toute la question politique en Alsace-Lorraine depuis l'annexion.

tèrent d'arracher au vainqueur ce qu'ils pouvaient espérer en obtenir : l'amélioration du régime politique qu'ils subissaient. En 1874 paraissait pour la première fois leur programme : il contenait la suppression de la situation d'exception faite en droit à l'Alsace-Lorraine et l'assimilation constitutionnelle de cette dernière aux autres collectivités de l'Empire.

Comme il était à prévoir, ce premier mouvement échoua et le parti autonomiste subit un échec complet aux élections de 1874 pour le Reichstag ; aucun de ses candidats ne fut élu. Cependant il ne se découragea pas et deux années plus tard, en 1876, il parvint, au grand étonnement de tous et des autonomistes eux-mêmes, à envoyer cinq de ses délégués au Reichstag (1). Malheureusement, ces derniers avaient promis beaucoup et fort peu tenu. C'est à peine s'ils étaient parvenus à faire voter la loi sans importance du 2 mai 1877 ; d'autre part, le pays n'était pas encore mûr pour de semblables aspirations ; aussi le succès des autonomistes, si soudain et si inattendu, fut-il d'autant plus éphémère qu'il avait été plus rapide et plus complet. En 1879, ils avaient totalement cessé d'exister comme parti politique (2).

Seuls les protestataires continuaient à s'agiter. Leurs idées restaient les mêmes, mais leurs moyens d'action différaient. Au lieu de borner comme aupa-

(1) Voir Schneegans, *Mémoires*, p. 290.
(2) Cet effondrement du parti est constaté par Schneegans lui-même. (*Mémoires*, p. 292.)

ravant leur rôle à la simple lecture d'un acte de protestation devant le Reichstag, où ils s'abstenaient ensuite de paraître, les nouveaux élus de la Protestation changeaient désormais d'attitude et suivaient avec assiduité les séances de cette Assemblée. Ils se refusaient toujours en droit à admettre la légalité de la situation faite à leur pays, mais n'en travaillaient pas moins en fait à défendre au sein de l'Assemblée populaire les intérêts de celui-ci, en même temps qu'ils créaient dans le Parlement une opposition systématique au gouvernement et grossissaient le nombre des adversaires de l'Empire. Bref, cela dura jusque vers 1890. A ce moment, une pression administrative sans précédent, jointe à un ensemble de mesures vexatoires, réduisit pour toujours l'opposition alsacienne-lorraine et porta un coup mortel au parti protestataire.

« A la Protestation, dit M. Eccard (1), succéda la prostration, puis vint le recueillement et enfin l'action. » Celle-ci marque le retour aux idées autonomistes en Alsace-Lorraine. Certes, il ne devait plus y avoir de parti de l'autonomie, car des dissentiments sur des questions de politique intérieure avaient divisé les esprits et donné naissance à des partis politiques nouveaux : le parti catholique, le parti libéral, le parti démocrate et le parti socialiste (2); mais tous continuaient néanmoins d'inscrire à la base de leur profession de foi les idées constitu-

(1) Voir l'article de M. Eccard, avocat à Strasbourg, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1910, p. 321.

(2) Voir Gerber : *La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*, p. 212 et s.

tionnelles du premier. A ce point de vue, ils ne différaient que sur l'étendue de la réforme demandée. Et ces groupements, après avoir, à un certain moment, combattu l'un contre l'autre, pour faire triompher des prétentions secondaires, se sont aujourd'hui réconciliés sur le terrain national. Ainsi, par un singulier retour de l'histoire et sans rien abdiquer de leurs prétentions respectives, ceux-ci sont venus, vers la fin de 1910, se fondre dans une association commune et former le Bloc indigène ou parti néo-autonomiste (1).

C'est à l'occasion du vote de la loi du 2 mai 1877, qui mécontenta tout le monde, que la question de l'autonomie entra pour la première fois dans le domaine du droit. Pour reconquérir leur prestige perdu aux yeux des populations et du même coup pour frapper l'opinion publique et obliger le gouvernement à tenir compte des revendications présentées, les autonomistes en saisirent le Landesauschuss et amenèrent celui-ci à voter, le 28 décembre 1877, une proposition législative donnant à l'Alsace-Lorraine une situation juridique identique à celle des autres collectivités de l'Empire. Ce n'était là, il est vrai, qu'un vœu ; mais il était significatif, et la question se trouvait désormais officiellement posée. Portée plusieurs fois encore devant cette Assemblée, puis

(1) Voir sur l'évolution des partis politiques en Alsace-Lorraine les articles très documentés de M. Braun dans la *Revue de Politique extérieure. — Questions diplomatiques et coloniales,* et intitulés : « Les Elections de septembre et l'Evolution des partis » (16 octobre 1906) ; « Les Elections en Alsace-Lorraine » (1er avril 1907) ; « L'Alsace-Lorraine en 1908 » (1er mars 1909) ; « Les Préludes d'une lutte nationale » (16 avril 1910).

abandonnée, elle fut reprise sérieusement lors du réveil des tendances revisionnistes dans le « pays d'Empire ». Le 13 octobre 1903, la Délégation votait une motion tendant à élever les provinces annexées au même rang que les États confédérés, c'est-à-dire à faire d'elles un État revêtu de l'autonomie et membre de l'Empire (1). Puis ce fut le Reichstag, qui, le 13 mars 1904, adoptait le projet d'une représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral avec voix délibérative (2). Des propositions successives plus récentes furent à leur tour l'objet de débats passionnés au Corps législatif (3). Toutes contenaient des vœux constitutionnels plus ou moins étendus, allant de la simple demande de modification organique par la suppression du Bundesrat et du Reichstag, comme facteurs lcgislatifs en Alsace-Lorraine, c'est-à-dire par la suppression de la voie législative ordinaire de l'Empire dans ce pays, jusqu'à eelle de l'autonomie complète ou de l'érection de l'Alsace-Lorraine en État, en passant par toute la gamme intermédiaire.

Le Bundesrat lui-même fut appelé à s'occuper du projet dans sa session d'avril 1906 ; mais il n'en aborda pas la discussion et les choses en restèrent là. Bref, celles-ci traînaient en longueur et rien ne faisait présager un changement prochain dans la situation, qui menaçait de s'éterniser ; car le Secrétaire

(1) Cette motion fut présentée par M. Krafft.

(2) Ce fut M. Spahn, l'un des chefs du Centre, qui présenta le projet au Reichstag.

(3) Voir ces motions dans GERBER : ouvrage précité, p. 255 et s. Consulter également, pour celles plus récentes, les articles de M. BRAUN précité.

d'État venait de déclarer récemment que l'Empire ne devait rien à l'Alsace-Lorraine, quand, subitement et sans que rien ait pu le faire prévoir, le gouvernement allemand se saisit lui-même de la question et prit l'initiative d'un projet de réforme. Le 14 mars 1910, le Chancelier de l'Empire déclarait en effet au Reichstag qu'une proposition de loi allait être déposée par le gouvernement et soumise au Conseil fédéral. Ce projet, après avoir été renvoyé à une commission d'étude, est revenu devant le Reichstag, qui aura sous peu à se prononcer sur son acceptation.

Ce qu'il importe de connaître, pour être en mesure d'apprécier en parfaite connaissance de cause la portée d'une semblable réforme (1), c'est le droit constitutionnel actuel de l'Alsace-Lorraine. Cette étude, nous l'avons entreprise dans le cours de cette thèse. Tandis qu'en Allemagne plusieurs jurisconsultes, parmi lesquels Leoni (2) et plus récemment Bruck (3), ont fait de ce droit une analyse sérieuse et approfondie (4), nous devons constater, quel-

(1) Au sujet de la réforme constitutionnelle en Alsace-Lorraine, voir les articles de M. Braun : « Alsace-Lorraine : la réforme de la Constitution », dans les *Questions diplomatiques et coloniales* du 16 novembre 1905 ; Henry : « La question de l'Alsace-Lorraine », dans la même revue (1er février 1904) ; et Eccard : « L'autonomie de l'Alsace Lorraine », dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1910.

(2) Leoni : *Das Verfassungsrecht* (1892) ; dans Leoni-Mandel : *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen* (1895).

(3) Bruck : *Die Verfassung-und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen* (1908).

(4) D'autres auteurs se sont également occupés de la question d'une façon spéciale, mais plus ou moins partiellement. Ce sont : Mandel-Grünewald : *Die Verfassung und Verwaltung von Elsass-*

qu'extraordinaire que cela puisse paraître en raison de l'intérêt qu'il présente, que jusqu'à ce jour il n'a fait l'objet d'aucun travail de la part de publicistes français. C'est à peine si nous possédons en cette matière quelques monographies ou de simples articles de revue. Seul l'ouvrage de M. Gerber : *La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*, mérite quelqu'attention, encore n'envisage-t-il guère, ainsi que son titre l'indique, que le côté politique du problème. En outre, la bibliographie présentée par cet auteur se réduit, à peu de chose près, à la bibliographie française, de beaucoup la moins considérable.

C'est pour combler une semblable lacune que nous avons voulu traiter ce sujet dans notre thèse, qui forme en quelque sorte la contrepartie de l'œuvre de M. Gerber. A l'inverse de ce dernier, nous nous sommes placés exclusivement sur le terrain juridi-

Lothringen (1905). — HAMBURGER : *Die staatsrechtlichen Besonderheit n der Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen* (1901). — MORITZ : *Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen* (1901). — MULERT : *Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen* (1904). — ERNST MAYER : *Die Staatsg walt und Gesetzgebung in Elsass-Lothringen* (1896). — ROSENBERG : *Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen* (1899). — Disons enfin que tous les auteurs qui ont traité du droit public de l'Empire ont aussi étudié celui de l'Alsace-Lorraine. Parmi eux, citons les plus connus : LABAND : *Le droit public de l'Empire allemand* (traduction française), 4e édition, tome II, p. 566 et s. (1901) et *Das Reichsstaatsrecht*, p. 173 (1907). — SEYDEL : *Commentar zur Verfassungurkunde*. — G. MEYER : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* (6e édition, revisée par ANSCHÜTZ), 1905, p. 472 et s. — ZORN : *Das Reichsstaatsrecht* (2e édition), t. II, p. 517 et s. — H. SCHULZE : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, t. II, p. 354 et s. — ARNDT : *Das Staatsrecht des deutschen Reichs* (1901), p. 744 et s. — HÄNEL : *Deutsches Staatsrecht* (1892), p. 823 et s.

que, considérant que la science du droit est moins l'étude des événements que celle des textes et que la tâche du juriste n'est pas tant d'apprécier ou de commenter des faits politiques que d'analyser des institutions juridiques, d'en déterminer le contenu et d'en dégager les effets de droit. En outre, et afin de ne pas abstraire le sujet de son véritable milieu, nous avons ajouté à la citation de la bibliographie française celle bien plus importante et presqu'exclusive de la littérature du droit public allemand.

Il ne faudrait pas en conclure pour cela que nous avons nécessairement adopté l'esprit et la manière de voir des auteurs d'outre-Rhin. Ayant envisagé le sujet comme juriste et comme Français, nous avons tenu à honneur de rester avant tout personnel et de faire prévaloir, chaque fois qu'elles étaient fondées, nos conceptions juridiques nationales. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises l'occasion nous a été donnée de critiquer et de réfuter des doctrines qui sont monnaie courante dans la littérature germanique, mais qui, par contre, sont unanimement rejetées par les publicistes français. Pour n'en citer ici qu'un exemple, nous avons, à l'encontre de toute la doctrine allemande, contesté le caractère monarchique de l'Empire et prétendu au contraire que celui-ci était une véritable démocratie, réalisant le fameux principe de la séparation des pouvoirs politiques implicitement contenu dans la Constitution du 16 avril 1871.

Afin de développer clairement un sujet aussi complexe, il nous a fallu concevoir un plan qui fût à la

fois simple et logique. C'est à cette fin que nous avons adopté une division tripartite de notre travail. Dans une section première, consacrée à l'historique même de notre question, nous étudierons les diverses fonctions de l'activité politique de l'Empire en Alsace-Lorraine aux différentes époques de son histoire. Dans la deuxième partie, complément naturel de la première, nous traiterons des organes politiques actuels de cette collectivité ou, plus exactement, de son organisation présente. La dernière partie, enfin, sera consacrée spécialement à la situation d'exception faite à la « Terre d'Empire » au sein même de ce dernier.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'ALSACE-LORRAINE

CHAPITRE PREMIER

Du 14 août 1870 à la loi du 9 juin 1871

L'histoire du droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine comprend trois périodes nettement distinctes au point de vue juridique (1). La première est celle des hostilités entre la France et les Etats allemands ; elle va du 14 août 1870 au traité de Francfort-sur-le-Mein du 10 mai 1871 et consacre en Alsace-Lorraine une certaine organisation de

(1) Il y a là une division qui s'impose ; elle est d'ailleurs adoptée par presque tous les auteurs de droit public. Nous citerons seulement : LABAND, *Droit public de l'Empire allemand* traduction française, t. II, p. 627, lequel admet cette division au point de vue de la législation de l'Alsace-Lorraine ; ZORN, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 2e éd., t. I p. 517 et s. ; SCHULZE, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, t. II, p. 359 et s.

droit international. La seconde est celle de la loi du 9 juin 1871, qui fixe définitivement la situation juridique et l'organisation de droit public interne de cette collectivité. La troisième et dernière période introduit en Alsace-Lorraine la Constitution de l'Empire allemand ; elle commence le 1er janvier 1874 et dure encore aujourd'hui. Pendant la première de ces périodes, qui fera seule l'objet de ce chapitre, il y eut en Alsace-Lorraine, ou tout au moins dans une partie territoriale qui constitue à peu près le territoire actuel de ce groupement politique (1), une première organisation, mais de droit international et toute provisoire, pour la durée des hostilités seulement (2). Elle fut instituée peu après le début de la guerre, sitôt l'occupation de l'Alsace par les troupes allemandes (3), par l'ordonnance du 14 août 1870 du Roi de Prusse, commandant en chef des armées allemandes, et par l'ordonnance du 26 août 1870 du même Roi de Prusse (4). La première nommait un

(1) Une légère modification fut apportée, ainsi que nous le verrons dans la suite, par le traité de Francfort à ce territoire, qui, ainsi modifié, devint l'Alsace-Lorraine actuelle.

(2) Nous verrons plus loin que cette organisation dura en fait, mais à un autre titre, quelque temps encore après le traité de paix.

(3) Ce furent d'abord les parties territoriales de l'Alsace occupées par l'envahisseur qui furent soumises par un ordre de cabinet du Roi de Prusse, du quartier général de Herny, à la date du 14 août 1870, à l'autorité d'un « Gouverneur général de l'Alsace ». Puis l'ordonnance de Pont-à-Mousson du 21 août 1870 ajouta à ce territoire les arrondissements de Sarrebourg, Château-Salins, Sarreguemines, Metz, Thionville. Enfin un ordre de cabinet du 7 novembre 1870 y adjoignit encore les parties des cantons de Schirmeck et de Saales situées à la source de la Bruche. (*Verordnungen und Amtliche Nachrichten*, nos 2 et 3.)

(4) *Verordnungen und Amtliche Nachrichten*, no 4.

« Gouverneur général de l'Alsace », chargé d'y exercer le pouvoir politique et dont la compétence fut fixée par une instruction du 21 août 1870, rédigée en commun par le Ministre de la guerre de Prusse et par le Chancelier de la Confédération de l'Allemagne du Nord, puis approuvée par le Commandant en chef des armées alliées, mais qui ne fut jamais publiée. La seconde, complétée par la circulaire du Chancelier fédéral du 3 septembre 1870, créait à côté du Gouverneur général un « Commissaire civil » chargé de l'administration et de la perception des impôts, et qui se donna lui-même pour l'aider dans sa tâche une administration financière inférieure par une circulaire en date du 14 octobre 1870 (1). A notre avis, ce n'était plus ici la puissance d'Etat française, mais bien la puissance de domination allemande qui était exercée par le Gouverneur général à titre d'organe et pour le compte commun de la Confédération de l'Allemagne du Nord et des Etats allemands du Sud (la Bavière, le Wurtemberg, la Hesse et le Grand-Duché de Bade) jusqu'au 1er janvier 1871. Elle le fut à partir de cette date, pour le compte exclusif de l'Empire allemand, successeur juridique, en vertu de la Constitution du 1er janvier 1871, publiée le 16 avril de la même année, de ces Etats tant dans leurs personnes que dans leur souveraineté sur l'Alsace-Lorraine. Toutefois, cette façon de penser est celle d'un très petit nombre d'auteurs (2). En la matière qui

(1) *Verordnungen und Amtliche Nachrichten*, n° 26.

(2) Ces auteurs sont : LEONI, *Das Verfassungsrecht von Elsass-Lothringen*, p. 2 ; 1re partie de l'ouvrage de LEONI-MANDEL : *Das œffentliche Recht des Reichslands Elsass-Lothringen et* LEONI,

nous occupe, et d'une façon générale en matière d'occupation militaire par le vainqueur d'une partie du territoire du vaincu, c'est la doctrine contraire qui prévaut et chez les auteurs français et chez les auteurs allemands (1). Elle est d'ailleurs présentée par les uns et par les autres à peu près de la même manière. D'après ces écrivains, les principes juridiques concernant l'occupation « bellica » relèvent non du droit public interne, mais du droit international. Partant de cette idée, ils affirment que l'occupation ne fait pas cesser la puissance publique de l'Etat envahi sur son territoire occupé, mais que cette dernière est seulement suspendue. Elle subsiste toujours en droit ; seul son exercice passe, en fait, aux mains de l'occupant. Cependant la plupart des publicistes font une distinction, suivant qu'il entre

dans le *Handbuch des œffentlichen Rechts de Marquardsen*, t. II, 1re partie, p. 215 ; ZORN, ouvrage précité, t. I, p 518 à 520 ; DE MARTENS, *Vœlkerrecht*, t. II, p. 507 ; HÆNEL, *Das deutsche Staatsrecht*, p. 824 ; ARNDT, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, p 749, et HAMBURGER, *Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslands Elsass-Lothringen im deutschen Reich*, p. 8.

(1) Les principaux représentants de cette doctrine sont, en France : GEORGES BRY, *Précis de Droit international public*, p. 419 ; DESPAGNETS, *Droit international public*, p. 903 ; BONFILS, *Droit international public* (5e édition), p. 708 et 709) ; G. MAY, *Le Traité de Francfort*, p. 93 ; GERBER, *La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*, p. 14 et s. — En Allemagne, nous citerons : LÖNING, *Die Verwaltung des Generalgouvernements in Elsass* p. 25 et s. ; cet ouvrage a été publié en français dans la *Revue de Droit international public*, t. IV, p. 106 et t. V ; LABAND, ouvrage précité, t. II, p. 627 à 631 ; BLUNSCHLI, dans le *Jahrbuch de Holtzendorff* p. 307, et dans *Vœlkerrecht*, p 560 ; MITSCHER, dans les *Preussische Jahrbücher*, t. XXXIII, p 369 ; H. SCHULZE, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, t. II, p. 359 et 360 ; BRUCK, *Verfassungs-und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen*, t. I, p. 2.

ou non dans les intentions du vainqueur de s'annexer, à la conclusion de la paix, les pays occupés. Dans le premier cas, la puissance politique du vaincu n'est exercée que partiellement par l'envahisseur, ou plus exactement il n'a l'exercice de ce pouvoir que dans la mesure où cela est nécessaire aux fins de la guerre. Il ne pourra, par conséquent, rien changer aux institutions en vigueur dans les régions occupées. Dans la seconde hypothèse, au contraire, l'exercice du pouvoir politique lui appartiendra tout entier ; aussi pourra-t-il, si bon lui semble, remplacer les institutions existantes par de nouvelles institutions. La situation de l'Alsace-Lorraine pendant la guerre étant identique à cette dernière, il en résulte, pour ces écrivains, que ce n'était pas la puissance d'Etat allemande, mais le pouvoir politique français qui, continuant à subsister en droit, y était exercé en fait par les autorités allemandes.

Il faut reconnaître que le principe sur lequel se fonde la théorie dominante, et qui fait appel au droit des gens pour résoudre la question que nous étudions, est en réalité d'une exactitude rigoureuse. Pour que le droit public interne puisse trouver une application, il est en effet nécessaire que l'occupant exerce sa puissance de domination sur son propre territoire ; or, c'est un fait admis de tous que le sol occupé ne change pas pour cela de nationalité, mais reste partie intégrante de l'Etat envahi (1) et ses

(1) La doctrine qui assimile l'occupation par l'Etat belligérant vainqueur d'une partie du territoire de l'Etat vaincu, avec l'acquisition définitive de la propriété de cette portion territoriale, était celle de la plupart des auteurs de droit international du

habitants citoyens de ce dernier (1). Toutefois, ce qui est moins évident, c'est que la puissance étatique du vaincu continue à subsister, en dépit de l'occupation étrangère, sur la partie de son domaine envahi. En vertu du droit international invoqué par ces auteurs, un principe se trouve en effet aujourd'hui parfaitement établi : c'est que la puissance publique est avant tout une chose de fait ; elle n'existe en droit

XVII^e^ et du XVIII^e^ siècles. Elle est aujourd'hui à peu près tombée en désuétude et ne rencontre plus que de très rares partisans, parmi lesquels nous citerons seulement ZORN (ouvrage précité, t. I, p 520) Notre doctrine relative au sens juridique de l' « occupatio bellica » partielle du territoire d'un Etat est, ainsi qu'on peut s'en apercevoir, intermédiaire entre celle qui fait du territoire occupé une partie de l'Etat occupant et celle dominante qui voit toujours dans ce territoire celui de l'Etat envahi et dans la puissance publique qui y est exercée celle de ce même Etat. Pour nous, avec MULERT (*Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 24) c'est bien, comme le prétend Zorn, la puissance publique de l'Etat vainqueur qui est exercée par lui ; mais nous dirons avec la doctrine courante que cette puissance étatique s'exerce sur le territoire de l'Etat occupé. Ceci se justifie par le fait qu'en droit international il faut toujours le consentement du cédant et du cessionnaire pour opérer une cession territoriale. L'existence d'un pouvoir politique étranger exercé par un Etat étranger sur le territoire d'un autre Etat n'a, en effet, rien en soi de juridiquement impossible. En appliquant ces principes au cas qui nous occupe, nous pouvons dire que, bien que soumise à la puissance d'Etat allemande, l'Alsace-Lorraine était restée terre française et n'est devenue allemande que par le traité de paix.

(1) La doctrine qui prétend que l'occupation étrangère a pour effet de dénationaliser les habitants des territoires occupés est soutenue par LAURENT (*Droit civil international*, t. III, p 292, n° 224), après l'avoir été originairement par POTHIER, cité par Laurent (*Traité des personnes*, 1^re^ partie, titre II, section I). Cette doctrine est entièrement inacceptable. L'occupation n'ayant pas pour effet de dénationaliser le territoire occupé, n'a pas davantage celui de dénationaliser les personnes qui l'habitent ; car la nationalité est le lien qui unit l'Etat aux individus placés sur son territoire. Il s'ensuit donc que ces derniers sont tenus, comme auparavant vis-à-vis de l'Etat envahi, à tous les devoirs de la nationalité. C'était le cas des Alsaciens-Lorrains pendant la période d'occupation en 1870.

que si elle existe en fait. Le pouvoir politique n'existe pas s'il ne peut se manifester ; autrement dit, il est inséparable de son exercice. On ne pourrait, en effet, concevoir un pouvoir de domination qui aurait besoin de l'étranger pour s'exercer ; car ce ne serait plus alors qu'un pouvoir de domination étranger. La puissance étatique française ayant donc en fait cessé d'exister en Alsace-Lorraine, par suite de l'occupation allemande, ne pouvait plus y subsister en droit.

Nous n'irons cependant pas, comme l'a fait Zorn (1), critiqué avec juste raison par Laband (2), jusqu'à tirer argument à l'encontre de cette théorie de l'idée de débellation. Dans ce cas, il est vrai, le pouvoir politique de l'Etat vaincu n'existe plus et est remplacé par celui du vainqueur ; mais, pour qu'il y ait débellation, il faut non seulement une occupation partielle du territoire envahi, ce qui était le cas pour l'Alsace-Lorraine, mais encore une occupation totale de celui-ci (3), autrement dit : la « soumission complète (l'anéantissement) de l'Etat ennemi ». Sans tirer argument de la débellation, nous ferons encore valoir, à l'encontre de la doctrine dominante, les objections suivantes : tout d'abord, un Etat ne peut manifester sa volonté et sa puissance que par ses propres organes, car ce sont les organes qui donnent l'être à l'Etat ; or, il est bien évident

(1) Zorn : ouvrage précité, t. II, p. 518.

(2) Laband : t. II, p. 630, renvoi 1.

(3) C'est d'ailleurs le sens que lui reconnaît la grande majorité des auteurs, parmi lesquels nous citerons seulement : F. de Martens, *Traité de Droit international*, traduction française, t. III, p. 305 ; Heffter, *Das Europæische Vœlkerrecht*, p. 275.

que les autorités établies par le vainqueur dans les contrées occupées ne sont pas les organes du vaincu. On ne pourrait prétendre, en effet, que le Chef des armées allemandes, pas plus que le Gouverneur général, aient été un seul instant les organes de l'Etat français. Cette théorie ne saurait pas s'expliquer davantage par l'idée de mandat, qui présuppose au moins la volonté tacite du mandant de donner pouvoir au mandataire ; car il est plus évident encore qu'il n'est jamais entré dans les intentions de l'Etat français de donner pouvoir à ses ennemis, les Etats allemands, ou à leur représentant, « le Chef suprême des armées alliées », d'exercer pour lui et en son nom la puissance publique française en Alsace-Lorraine. La gestion d'affaires appliquée au droit international est incapable de la justifier davantage ; car, pour qu'il y ait gestion d'affaires, il ne faut pas de volonté contraire du maître de l'affaire, ce qui est toujours le cas en matière d'occupation par l'Etat ennemi. Enfin il nous est également impossible d'approuver la distinction relative à l'exercice de l'autorité publique du vainqueur sur les territoires occupés et fondée sur l'intention qu'il possède ou non de se les annexer. Le pouvoir politique étant pour nous uniquement une chose de fait dont l'existence juridique est subordonnée à l'existence effective, et comme en fait, rien ne l'empêche d'être exercé tout entier par l'occupant aussi bien dans les territoires occupés et destinés dans sa pensée à être annexés par lui que dans ceux ayant une autre destination, nous devons en conclure qu'il y existe aussi en droit sans

aucune restriction (1). La conséquence de ce principe, que nous avons déjà indiquée, c'est que le vainqueur pourra toujours, si bon lui semble, changer les lois, l'administration et d'une façon générale les institutions des territoires occupés, quand bien même il ne posséderait pas l'intention de se les annexer. D'autre part, il pourra aussi les laisser subsister, soit qu'il y trouve son intérêt, soit qu'il ne juge pas à propos, vu le peu de temps où l'organisation nouvelle serait en vigueur, de rien changer à l'état de choses existant ; mais alors les fonctionnaires de l'Etat envahi, ses tribunaux, ou encore ses autres institutions ne continueront plus à exercer leurs fonctions pour ce dernier, mais pour celui de l'Etat occupant, dont ils deviendront les organes (2).

(1) D'ailleurs, même en se plaçant sur le propre terrain de ces auteurs, on ne peut considérer une semblable distinction que comme arbitraire et mal fondée. Si, d'après le principe général reconnu par eux l'Etat belligérant qui occupe une partie du territoire ennemi n'a le droit de faire sur celui-ci que des actes de puissance nécessaires aux fins de la guerre, on ne voit pas bien ce que son intention de s'annexer ce territoire peut lui ajouter de droits. La situation juridique de l'occupant est, en effet, la même sur le territoire qu'il veut s'annexer que sur celui qu'il occupe seulement à titre précaire ; car tant qu'il n'est pas intervenu de traité de paix, pas plus le premier que le second n'a changé de nationalité et reste tout comme lui territoire de l'Etat vaincu. De plus, cette distinction n'a aucune portée pratique, car s'il plaît au vainqueur de transformer les institutions du vaincu, il le pourra toujours, en prétextant son intention de s'annexer la partie territoriale occupée. Enfin ce qui prouve le manque de fondement de cette distinction, ce sont les tentatives faites par les auteurs pour fixer le sens juridique de l'expression « actes nécessaires aux fins de la guerre », qui sont toujours restées vaines.

(2) L'opinion que l'ennemi peut faire tout ce qui lui plaît dans le pays qu'il occupe est encore partagée par : Bynkershœk, *Questiones juris publici*, livre I, chap. I ; Wolff, *Jus Gentium*, 878 ; G.-F. de Martens, *Précis*, p. 263.

Pour en finir avec l'opinion courante, disons enfin qu'elle est contraire, tout au moins en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine au droit positif, qui constituait une application des principes du droit international (1). La proclamation du Gouverneur général Comte de Bismarck-Bohlen du 30 août 1870, déclaen effet que la puissance d'Etat française avait cessé d'exister et était remplacée par celle des Etats allemands (2).

L'organisation politique de l'Alsace-Lorraine pendant la période de l'occupation militaire, vu son caractère provisoire, n'avait pas été conçue dans le but de donner des garanties aux habitants, aussi le principe de la séparation des pouvoirs n'y avait-il pas été respecté. L'exercice de la fonction législative, ainsi que celui de la fonction administrative avaient été confiés à un seul et même individu, le Gouverneur général, qui s'en acquitta par voie d'ordonnances. Il faut excepter cependant de la compétence de ce dernier l'établissement et la perception des impôts confiés au Commissaire civil qui pour ces matières était l'égal du Gouverneur général et

(1) Pour la documentation de cette période consulter les ouvrages : *Das Reichsland Elsass-Lothringen*, Strasbourg (1898-1903). *Les murailles d'Alsace-Lorraine*, Paris 1874, et Karl Jacob : *Bismarck und die Erwerbung Elsass-Lothringens 1870-71*, Strasbourg (1905). G. May : *Le traité de Francfort*, Paris (1909).

(2) Le début de cette proclamation relatif à la substitution d'une nouvelle puissance étatique à l'ancienne en Alsace-Lorraine est ainsi conçu : « *Nachdem die kriegerischen Ereignisse die Occupation eines Teiles von Frankreich durch die hohen verbündeten deutschen Mæchte herbeigeführt haben, ist die kaiserliche franzœsische Staatgewalt ausser Wirksamkeit gesetzt und die Autoritæt der deutschen Mæchte an deren Stelle getreten* ». (*Verordnungen und Amtliche Nachrichten* n° 6.)

publiait comme lui des ordonnances. Pour avoir force de lois, celles-ci devaient, en vertu d'une circulaire de ce même Gouverneur général du 9 septembre 1870 (1), être publiées dans un organe officiel intitulé : « *Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsass* » ou « Nouvelles officielles pour le Gouvernement général de l'Alsace » (2). Ajoutons enfin que puisque cette organisation émanait du Roi de Prusse, il était lui aussi naturellement compétent pour publier des ordonnances ayant force de loi en Alsace-Lorraine (3).

La législation de cette époque n'est cependant pas à proprement parler de la législation. Nous dirons avec certains auteurs (4) que les ordonnances publiées

(1) *Verordnungen und Amtliche Nachrichten* n°12.

(2) Les « *Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsass* ou « Nouvelles officielles pour le gouvernement général de l'Alsace » remplacèrent pour ce pays le *Bulletin des lois français* et constituèrent pour lui le Journal officiel de la période de l'occupation militaire allemande. Fondées le 1er septembre 1870 et rédigées en deux langues comme la plupart des documents de l'époque, elles parurent le 19 octobre sous le titre de : « *Strassburger Zeitung und Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsass* ». Elles furent publiées en 1872 à Strasbourg dans un recueil déjà cité par nous et intitulé : « *Verordnungen und Amtliche Nachrichten für Elsass-Lothringen aus der Zeit vom Beginne der deutschen Occupation bis Ende Mærtz 1872* ». Cette publication, bien que faite par les soins du Bureau du Président supérieur ne comporte cependant aucun caractère officiel.

(3) Les ordonnances publiées pendant cette période par le Gouverneur général furent très nombreuses. Quant au Roi de Prusse il fit dans certains cas lui aussi usage du même droit.

(4) Laband, o. p., tome II, p. 628 ; Rosenberg dans les *Annales de Hirth*, année 1899, p. 397 ; Bruck, o p., tome I, p. 4. Cette façon de penser semble cependant plutôt contraire à la doctrine de ces auteurs. Du principe que la puissance d'Etat française subsistait toujours en droit, mais passait quant à son exercice aux autorités allemandes, il serait logique de conclure que les

par le Gouverneur général ne sont pas de véritables lois, au sens du droit public interne, mais des actes de droit international ; car un Etat ne peut faire de lois que sur son territoire et jamais sur celui d'un Etat étranger. La loi relève en effet toujours du droit public interne, tandis que les actes d'autorité accomplis par un Etat sur le territoire d'une autre collectivité étatique sont régis au contraire par le droit international.

L'administration, elle aussi fut, grâce à une certaine organisation, centralisée entre les mains du Gouverneur général. Des divisions administratives nouvelles furent créées, plusieurs départements furent formés avec les territoires soumis à l'autorité de ce Gouverneur et un Préfet fut placé à la tête de chacun d'eux : ce furent les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Lorraine (1). Des circonscriptions inférieures, les Kreise (cercles) remplacèrent à leur tour les arrondissements, et bien que plus nombreux mais aussi plus restreints que ces derniers n'en reçurent pas moins chacun pour les administrer un Kreisdirector (Directeur de cercle) successeur juridique du Sous-Préfet français et investi des mêmes attributions. Quant aux tribunaux qui, à l'exception de la Cour d'assises de Colmar, du tribunal civil de Strasbourg, des tri-

actes législatifs de l'époque étaient des lois françaises faites en France pour le compte de l'Etat français, par les autorités allemandes.

(1) Le département de la Lorraine comprenait les arrondissements de Sarrebourg, Château-Salins, Sarreguemines, Metz, Thionville qui furent détachés des départements de la Meurthe et de la Moselle.

bunaux de Commerce de Strasbourg et de Mulhouse avaient cessé leurs fonctions, ils furent remplacés par des tribunaux militaires compétents pour connaître à la fois les délits militaires et les délits de droit commun. Comme on le voit, grâce à cette organisation, la première période de l'histoire du droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine fut en même temps pour cette dernière celle de la Dictature.

Le traité de Francfort qui en marque le terme en même temps que la fin des hostilités entre la France et l'Empire allemand (1) n'eut pas pour effet comme le soutient Laband (2) de transformer l'occupation de fait en une diminution de droit; car nous l'avons vu, la substitution de la puissance étatique allemande au pouvoir politique français avait eu lieu par suite de l'occupation militaire de l'Alsace-Lorraine par les troupes allemandes. Aussi sommes-nous en droit de prétendre avec Leoni et Zorn (3) que depuis le 14 août 1870 jusqu'à nos jours il n'y eut en Alsace-Lorraine *qu'une seule et même puissance d'Etat, exercée sans interruption jusqu'au premier janvier 1871* par les Etats allemands et à *partir de cette date par l'Empire, leur successeur juridique.*

Il ne faudrait cependant pas conclure de là que le

(1) Pour les Préliminaires de paix, le traité de paix lui-même, les Articles et la Convention additionnels à celui-ci voir : le *Reichsgesetzblatt*, année 1871, p. 215 et s., 234 et s., 363 et s., et le *Recueil de Martens*, 2e série, tome II, p. 188 et s., 151 et s., 194 et s. En ce qui concerne le traité de Francfort, voir G. May. « Le traité de Francfort ».

(2) Laband, o. p., tome II, p. 632, et Gerber, op., p. 20.

(3) Leoni, o. p., I. partie, p. 3, et Zorn, o. p., tome I, p. 521. A ces auteurs vient encore s'ajouter Hamburger, o. p., p. 10.

traité de Francfort n'eut relativement à l'Alsace-Lorraine, aucune portée, aucun effet de droit ; car il eut en réalité deux résultats juridiques (1).

Mais avant d'en entreprendre l'étude, il convient de rechercher à quel moment précis ils ont été obtenus en d'autres termes, à quelle époque le traité de Francfort est devenu parfait au point de vue juridique. Plusieurs dates peuvent retenir l'attention du juriste ; celle des Préliminaires de Versailles du 26 février 1871, celle de leur ratification du 2 mars 1871, celle de la signature du traité de paix du 10 mai 1871, celle enfin de la ratification de cette signature du 20 mai de la même année ; mais laquelle d'entre elles, est véritablement décisive au point de vue de la perfection du traité ? Pour nous, nous n'hésiterons pas à répondre que la seule date susceptible de produire les résultats indiqués est celle du 2 mars 1871, où de la ratification des Préliminaires. Le droit international admet en effet, que le traité de paix est parfait, c'est-à-dire qu'il possède une existence juridique, du jour de la ratification des Préliminaires. C'est d'ailleurs l'opinion de la grande majorité des auteurs qui se sont occupés de la question, soit d'une façon générale en droit international (2) soit particulièrement en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine (3).

(1) Voir à ce sujet G. May, o. p.

(2) C'est en effet l'opinion de MM. F. de Martens, *Traité de droit international*, traduction française, tome I, p. 518 et s.; Hall, *A treaty of International Law* (3e édition), p. 329 ; Heffter, *Droit international*, traduction française (3e édition) p. 176.

(3) Parmi les auteurs ayant analysé particulièrement le Traité de Francfort, citons comme partageant notre manière de voir :

Toutefois deux opinions différentes contraires se sont fait jour. La première a eu pour auteur la Cour de Cassation de Paris, qui dans un jugement du 12 août 1871 (1) laisse entendre que le traité de Francfort n'a été parfait qu'à la date du 20 mai. L'erreur de la Cour de Cassation qui s'appuie sur l'art. 3 de la Convention additionnelle du 11 décembre relatif aux traités ayant acquis force de chose jugée avant le 20 mai 1871, vient de la confusion qu'elle commet entre la ratification des Préliminaires du 2 mars 1871 et la ratification définitive de la signature du traité qui se place le 20 mai de la même année. Tandis que la première marque le moment où les organes compétents pour conclure le traité, c'est-à-dire pour engager l'Etat auquel ils appartiennent ont échangé leur consentement, et par conséquent l'instant précis de l'existence juridique du traité, l'autre ne vaut que comme formalité confirmative.

La seconde opinion, exposée dans une circulaire du 2 décembre 1871 (2) par le Président supérieur (Oberpræsident) voyait dans la date du 26 février ou des Préliminaires de Versailles, celle de l'existence juridique du traité de Francfort et de la cession territoriale de l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand.

LABAND, o. p , tome II, p. 571 ; LEONI, o. p., I. partie, p. 4, et *Handbuch de Marquardsen*, tome I, p. 222 ; LŒNING, o. p., 182, et dans la *Revue de droit international public*, année 1874, tome IV, p 110; SCHULZE, o. p., tome II, p 360 ; BRUCK, o. p., tome I, p. 7 ; HAMBURGER, o. p., p. 12 ; GERBER, o. p., p. 19, et G. MAY, *Le traité de Francfort*.

(1) SIREY, 1871, I, p. 160.

(2) *Verordnungen und amtliche Nachrichten*, p. 414, n° 452.

Cette opinion est pour nous aussi inadmissible que la première. En effet les Préliminaires ne valaient encore au 26 février que comme projet, car il ne faut pas oublier que les plénipotentiaires n'ont généralement pas pour mission d'engager l'Etat ; mais sont chargés seulement d'arrêter les termes du traité. Celui-là n'est véritablement lié et celui-ci n'a d'existence juridique qu'au moment, où les organes compétents pour stipuler ont échangé leurs consentements, c'est-à-dire qu'à l'époque de la ratification des Préliminaires.

Mais la presqu'unanimité des auteurs, tout en reconnaissant l'exactitude de cette façon de penser, n'en admet pas moins cependant que le traité ait commencé à produire ses effets à partir des Préliminaires, grâce à l'effet rétroactif de la ratification (1). Pour nous, une semblable manière de voir est arbitraire et sans fondement. On ne conçoit pas bien, en effet, la nécessité juridique d'une rétroactivité ; en outre, celle-ci étant une dérogation au droit commun, a besoin pour exister de s'appuyer sur un texte formel ; or, nulle part dans le traité on ne rencontre de dispositions faisant remonter ses effets au 26 février 1871.

Nous avons indiqué deux résultats juridiques du traité de Francfort. Le premier fut de consacrer définitivement, au point de vue du droit international, la cession de l'Alsace-Lorraine à l'Empire alle-

(1) Seul, à notre connaissance, M. de Martens soutient la doctrine contraire. (De Martens : *Droit international*, p. 525.)

mand (1). L'occupation, nous le savons, avait laissé celle-ci terre française et ses habitants citoyens français. Sa cession à l'Empire, par le traité, faisait d'elle une portion territoriale d'un Etat nouveau et changeait sa nationalité ainsi que celle de ses habitants, qui, se trouvant de ce fait en terre allemande et sous l'autorité allemande, devenaient donc citoyens allemands (2). Cette cession est d'ailleurs consacrée d'une façon expresse par le paragraphe 3 de l'article 1er des Préliminaires de Versailles, ainsi conçu : « L'Empire allemand possédera ces territoires en toute souveraineté et propriété. »

Bien que le texte ne laisse aucun doute à ce sujet, Zorn (3), et il ne fait en cela que tirer une consé-

(1) Aux territoires placés sous l'autorité du Gouverneur général venaient s'ajouter, en vertu du paragraphe 6 de l'article 1er des Préliminaires de Versailles, les communes de *Sainte-Marie-aux-Chênes* et de *Vionville ;* le même paragraphe en retranchait la ville de Belfort. Au traité de Francfort, le gouvernement allemand proposa d'en retrancher encore, en plus de la ville de Belfort, les cantons de Belfort, de Delle et de Giromagny, avec la partie occidentale du canton de *Fontaine ;* et cela moyennant une rectification de frontière le long des limites occidentales des cantons de Cattenom et de Thionville. Le troisième article additionnel à la date du même jour, en retranchait encore, outre ces territoires autour de Belfort, ceux des vingt autres communes suivantes : Rougemont, Leval, Petite-Fontaine, Romagny, Felon, Lachapelle-sous-Rougemont, Angeot, Vauthiermont, La Rivière, La Grange, Reppe, Fontaine, Frais Fausse magne, Cunelières, Montreux-Château x, Bretagne, Chavannes-les Grands, Chavanatte et Suarce. Enfin ces territoires se voyaient de nouveau amoindris par la convention additionnelle du 12 octobre 1871, qui en retranchait les communes de Raon-les-Leau et de Raon-sur-Plaine, ainsi que la commune d'Igney et une partie de la commune d'Avricourt.

(2) La faculté d'option fut, comme nous le verrons dans la suite, laissée aux Alsaciens-Lorrains qui voulaient conserver la nationalité française par l'article 2 du traité de paix

(3) Zorn, o. p., t. I, p. 522.

quence logique de sa conception de l'*occupatio bellica*, ne laisse cependant pas d'avoir une opinion différente de la nôtre. Il expose que la signification de l'acte de Francfort en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine n'est pas l'acquisition d'un droit (par l'Empire) sur cette collectivité ; car il n'y avait pas seulement, d'après lui, simple possession de fait antérieure au traité, mais déjà cession juridique parfaite de ce territoire. L'acte de Francfort n'a eu pour effet, suivant cet écrivain, que de substituer *à un titre d'acquisition de droit international*, par sa nature incertain et qui était l'occupation militaire, *un titre d'acquisition de droit public interne certain :* la cession pacifique. Ceci revient à dire que le traité de paix n'était pas en réalité le titre efficace d'acquisition de l'Alsace-Lorraine par l'Empire, mais la confirmation du véritable titre : l'occupation par la conquête.

Cette doctrine, assez imprécise d'ailleurs quant au caractère confirmatif du traité de Francfort et que nous avons déjà eu occasion de réfuter antérieurement à propos de l'*occupatio bellica,* est si peu admissible qu'elle n'a plus aujourd'hui aucun succès chez les auteurs du droit public moderne (1).

Il résulte de ce qui précède que c'est à l'Empire lui-même que fut cédée l'Alsace-Lorraine (2)

(1) Nous ne citerons parmi ces nombreux auteurs que Laband, o. p., t. I, p. 93, qui écrit : « Le titre qui fonde en droit international le rattachement de l'Alsace-Lorraine à l'Empire est le traité de paix préliminaire de Versailles du 26 février 1871. » Schulze, o. p., t. II, p. 360.

(2) C'est également l'avis de Zorn, o. p., p. 522, qui donne sous forme de réflexion un argument sérieux à l'appui de cette opinion. « La participation des Etats du Sud aux traités de paix qui

et non, comme le prétendent certains auteurs, aux divers Etats particuliers qui le composent (1). Tous les jurisconsultes sont, en effet, aujourd'hui unanimes à reconnaître que la Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871 (2) aurait eu pour résultat de donner naissance non à une Confédération d'Etats, c'est-à-dire à un « rapport de droit », mais à un Etat fédéral nouveau, créé au-dessus des Etats particuliers et supérieurement à eux, autrement dit à un « sujet de droit ». Bien plus, aux termes de cette même Constitution qui réglait les compétences respectives de l'Etat central et des Etats particuliers, le premier seul avait juridiquement compétence pour passer *des traités intéressant l'Empire*. Or, c'est avec cet Etat fédéral nouveau, successeur juridique de la Confédération de l'Allemagne du Nord et des Etats du Sud, que fut signé le traité de Francfort. C'est, en outre, à son profit que fut consommée la cession

fut expressément déclarée (*Reichsgesetzblatt*, p. 222, 238) est, dit-il, juridiquement sans signification. L'Empire allemand ayant été, depuis le 16 avril 1871 déjà, constitué comme Etat composé, les ministres des Etats du Sud ne peuvent donc être considérés que comme représentants de l'Empire allemand. » LABAND. o. p., t. I, p. 93, est aussi de cet avis lorsqu'il dit que les ministres des trois Etats du Sud « sont comme le Chancelier lui-même caractérisés par cette mention ajoutée à leur nom : « représentant l'Empire germanique ».

(1) Nous ne citerons parmi ces derniers que CALHOUN : *Works*, t. II, et SEYDEL : *Commentar zur Verfassungsurkunde*, p. 13 et s., qui font de l'Empire allemand une Confédération d'Etats. La conséquence logique d'une semblable théorie, c'est que, ce n'est pas à l'Empire, entité abstraite, rapport de droit, qu'a pu être cédée l'Alsace-Lorraine, mais aux différents Etats le composant.

(2) Voir la Constitution de l'Empire allemand dans le *Reichsgesetzblatt*, 1871, p. 64 et s., et sa traduction française dans le *Recueil des Constitutions modernes* de DARESTE (3e édition), p. 172 et s., et dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 234 et suiv.

territoriale de l'Alsace-Lorraine ; le texte du traité, nous l'avons vu, est suffisamment explicite pour ne laisser aucun doute à ce sujet. D'où il résulte que cette dernière est propriété personnelle et exclusive de l'Empire et non, comme on l'a prétendu, propriété collective des Etats confédérés (1) ; ce qui se serait produit si l'Empire eût été une Confédération ou avait agi au traité, non en son nom personnel, mais pour le compte et comme mandataire des Etats particuliers, ce qui n'est admis de personne.

Du principe que l'Alsace-Lorraine appartient à l'Empire se dégagent les conséquences juridiques suivantes. En premier lieu, le sort de ce groupement politique est tout entier entre les mains de l'Empire. Celui-ci pourrait, de sa propre autorité, par un simple acte de sa volonté et cela sans le concours ni même le consentement des Etats particuliers, fixer comme bon lui semble le sort de cette collectivité et même aller jusqu'à en faire la cession à un Etat étranger. En second lieu, les Etats confédérés ne sauraient exiger le partage de l'Alsace-Lorraine sous prétexte qu'elle est leur propriété collective, ni davantage s'opposer aux décisions de l'Empire concernant les destinées de ce pays. Il est vrai, bien que la volonté de l'Etat central soit distincte de celle de ses membres, que ceux-ci concourent à sa formation, non pas, nous le reconnaissons, en leur qualité d'Etats (2), mais comme organes de

(1) Lebon : *Etudes sur l'Allemagne politique*, p. 251.

(2) Voir à ce sujet : Borel, *Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédératif*, 1886 ; Le Fur, *Confédération d'Etats et Etat fédéral.*

l'Empire allemand. Aussi pourra-t-il se faire qu'en fait la volonté fédérale ne soit pas différente de celle des Etats particuliers et que par conséquent, d'une façon indirecte, le sort de l'Alsace-Lorraine reste tout entier entre leurs mains ; mais, en réalité, il ne faut voir là qu'un fait résultant mécaniquement de leur qualité d'organes de l'Empire et non un droit personnel des Etats confédérés.

Le traité de Francfort eut encore un second résultat : il consacra l'annexion au point de vue du droit public interne de l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand (1). Jusque là, la puissance de domination s'était exercée dans ce pays en vertu du droit international ; or, le traité de paix, en le cédant à l'Empire et en faisant de lui une partie territoriale de l'Etat allemand, mettait ainsi fin à l'application du droit international et lui substituait le droit public interne. C'est en réalité un fait que personne ne conteste que le pouvoir de domination d'un Etat sur son territoire relève non du droit international, mais exclusivement du droit public interne.

Nous n'irons cependant pas jusqu'à prétendre avec Leoni (2) que ce traité eut comme conséquence de réunir dans la personnalité juridique de l'Empire deux *puissances d'Etat* différentes : l'une limitée sur les Etats membres, l'autre illimitée sur l'Alsace-Lor-

(1) La plupart des auteurs attribuent ce résultat, ainsi que nous le verrons plus loin, à la loi du 9 juin 1871. Quant à Gerber, o. p., p. 23, il va plus loin encore et expose, ce qui est inadmissible, que ce résultat a été obtenu le 1er janvier 1874, époque de l'application de la Constitution de l'Empire à l'Alsace-Lorraine.

(2) Leoni : o. p., 1re partie, p. 3 et 4.

raine. Avec Laband (1), nous objecterons à cette affirmation que « deux pouvoirs politiques sur le même domaine qui sont réunis en une seule personne ne forment en réalité qu'un pouvoir politique ». Mais nous éviterons toutefois de tirer argument avec cet auteur contre la théorie de Leoni, du fait que l'Empire est souverain, aussi bien vis-à-vis des Etats particuliers que vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine, d'où il résulterait que *deux souverainetés* appartenant à la même personne sur le même territoire se fondent en une seule. L'argument donné par Laband en faveur de la souveraineté de l'Etat fédéral vis-à-vis des Etats particuliers et tiré de ce principe que l'Etat central est maître de sa compétence, autrement dit qu'il a la « compétence de la compétence » (2), est pour nous sans valeur et a déjà été réfuté d'une façon péremptoire par Leoni. En effet, si l'Empire est souverain, il ne l'est que parce qu'il peut, par des révisions constitutionnelles successives, étendre à l'infini sa compétence et arriver ainsi à dépouiller totale-

(1) Laband : o. p., t. II, renvoi (1) de la p. 572.

(2) Cette expression « compétence de la compétence » est familière aux auteurs allemands. Presque tous la reconnaissent à l'Etat fédéral. Citons parmi eux, à titre d'exemple seulement : Bœhlau, auteur de l'ouvrage *Kompetenz-Kompetenz* (1869) ; Laband, ouvrage précité, t. I, p. 153 ; Hænel, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, t. I, p. 240 et *Staatsrecht*, t. I, p. 796 et s. ; Zorn, ouvrage précité, t. I, p. 76 et s. ; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 6e édition, p. 600 ; Brie, *Théorie der Staatenverbindungen*, p. 104, etc. — Parmi les écrivains français, citons : Le Fur, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 465 et s. ; Borel, *Etude sur la Souveraineté et l'Empire fédératif*, p. 62 et s., etc. — Signalons comme ne reconnaissant pas nécessairement la « compétence de la compétence » à l'Etat fédéral : Rosin, dans les *Annales de Hirth*, année 1883, p. 304 et 305.

ment de la leur les Etats particuliers. Mais à l'intérieur de la Constitution il n'est pas souverain, car les Etats confédérés n'auraient plus alors de compétence propre, partant plus de puissance de domination, et ne seraient plus des Etats, mais de simples provinces, de vulgaires compartiments administratifs, et, comme le fait remarquer Leoni, l'Etat fédéral se réduirait alors à un Etat unitaire. D'où c'est avec raison que cet auteur a pu dire que le pouvoir politique de l'Empire est limité et qu'il trouve ses limites juridiques dans la Constitution.!

Donc l'Empire n'exerce qu'une seule et même puissance d'Etat, tant sur les territoires des Etats particuliers que sur l'Alsace-Lorraine ; mais tandis que, dans le premier cas, il ne peut l'exercer que dans les limites de sa compétence qui est strictement déterminée par la Constitution, dans le second cas, au contraire, cette compétence et par conséquent la puissance d'Etat qu'il exerce comme successeur juridique de l'Etat français sont illimitées.

Voilà quelle était la situation juridique de l'Alsace-Lorraine crée par le traité de Francfort. Comme celle-ci mise en parallèle avec celle des autres collectivités de l'Empire constituait pour l'Alsace-Lorraine une véritable exception, et la mettait juridiquement à la merci de ce dernier, la question se posa immédiatement après le traité de savoir si cet état de choses allait être définitif. L'Empire pouvait donner à cette communauté trois situations juridiques différentes. Il pouvait tout d'abord soit l'incorporer à l'un des Etats particuliers qui le composent, soit la

morceler entre les différents Etats confédérés. Pour des raisons politiques cette première solution fut écartée (1). Il pouvait ensuite faire d'elle un Etat indépendant ou simplement autonome ayant la qualité de membre de l'Empire et occupant dans celui-ci la même situation que les autres Etats particuliers. Cette fois encore des motifs politiques s'opposèrent à la réalisation de ce projet (2). Il pouvait enfin, et ce fut cette troisième solution qui triompha, (3) conserver purement et simplement à l'Alsace-Lorraine la situation qui lui était faite par le traité de Francfort autrement dit de provisoire qu'elle était la rendre définitive. C'est ce qui eut lieu par la loi d'Empire du 9 Juin 1871.

(1) Voir ces motifs dans LEBON. op. p. 251 et s. ; et dans KARL JACOB : *Bismarck und die Erwerbung Elsass-Lothringens*, p. 92.

(2) *Ibid.*

(3) Elle triompha malgré les difficultés juridiques que présentait son application et malgré les obstacles politiques qu'elle rencontra au sein du Bundesrat. Le ministre Delbruck cité par LABAND (o. p. tome II, p. 572, note 1) s'exprima ainsi à la séance du Reichstag du 20 mai 1871 : « Les difficultés de forme que présente la situation d'un pays qui ne fait pas partie d'un Etat confédéré — ces difficultés, que je ne méconnais pas ne peuvent absolument pas à elles seules nous empêcher de donner à ce pays cette situation si nous sommes convaincus que cette situation est équitable en elle-même ». Quant aux difficultés politiques, elles se rencontrèrent surtout au sein du Bundesrat.

Le chancelier qui faisait sienne cette solution y rencontra une certaine résistance (Voir à ce sujet : KLUPFEL : *Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen*, tome II, p. 398 et s.).

CHAPITRE II

La Loi du 9 Juin 1871

Bien que datée du 9 Juin 1871, cette loi n'entra cependant en vigueur en Alsace-Lorraine que le 28 du même mois. Publiée le 14 Juin dans le Bulletin des lois de l'Empire (1), elle devait en vertu de l'art. 2 de la Constitution du 16 Avril 1871 acquérir force de la loi pour l'Empire le 28 juin, c'est-à-dire quatorze jours après sa publication. D'autre part comme elle ne fut publiée dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine (2) que le 5 Juillet 1871 elle n'aurait dû avoir dans ce pays force obligatoire qu'à partir de cette époque. Cependant comme elle ne pouvait ainsi que le fait observer Laband (3) entrer « en vigueur à deux dates différentes pour l'Empire et pour l'Alsace-Lorraine », l'on est conduit à

(1) *Reichsgesetzblatt* : 1871, p. 212. Cette loi a été traduite en français dans l'Annuaire de législation étrangère année 1872, page 375 et s. et dans l'ouvrage de Dareste : *Les Constitutions modernes*; tome I, p. 347 et s. (3e édition).

(2) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, 1871, p. 1.

(3) Laband, o. p. tome II, p. 633.

admettre, étant donnée la prescription formelle de la Constitution allemande et quelque bizarre que cela puisse paraître, qu'elle est entrée en vigueur le 28 Juin 1871 tant en Alsace-Lorraine que dans le reste de l'Empire.

Loin de soutenir comme le fait la doctrine dominante que la loi du 9 Juin est l'acte qui en droit public interne opère l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire, nous affirmons au contraire que sa portée juridique est toute différente (1) et qu'elle constitue la première loi d'organisation politique de l'Alsace-Lorraine. Elle substitue en réalité une organisation nouvelle, à l'ancienne, représentée par le Gouverneur Général et qui, établie pour la durée des hostilités à titre d'organisation de droit international avait cependant continué à exister après le traité de Francfort, mais à un autre titre et était devenue en vertu de ce traité organisation de droit public interne. Le titre de loi d'annexion (*Vereinigungs gesetz*) que porte l'acte législatif du 9 Juin 1871 ne saurait à lui seul constituer un argument sérieux en faveur de la doctrine adverse ; car nous le savons, très souvent les institutions juridiques ne répondent pas, quant à leur caractère, ou à leurs effets de droit, aux dénominations sous lesquelles elles sont connues. Bien plus, par loi d'annexion, le législateur avait moins voulu indiquer la date précise de l'annexion de droit public interne, que la reconnaissance officielle de cette dernière.

(1) Notre opinion est partagée par Zorn, o. p. tome I, p. 523 et par Rehm : *Allgemeine Staatslehre*, p. 167.

L'organisation ainsi donnée à l'Alsace-Lorraine n'était pas à la vérité sensiblement différente de la précédente, seul l'organe destiné à exercer dans ce pays la puissance étatique de l'Empire changeait ; au lieu du Gouverneur général, c'était l'Empereur allemand (1). Le premier alinéa de l'article III de cette loi dit en effet d'une façon très laconique : « Die Staatsgewalt in Elsass und Lothringen übt der Kaiser aus ».

Mais avant d'étudier par le détail l'organisation de la loi du 9 juin, voyons quelle a été la portée juridique de cette dernière. Pour nous, elle consacre d'une façon définitive la situation de l'Alsace-Lorraine comme « terre d'Empire » (*Reichsland*) et fait d'elle un territoire soumis à la souveraineté de l'Empire. Cette opinion, partagée par le plus grand nombre de jurisconsultes, a cependant trouvé un contradicteur (2) dans la personne de Leoni (3), pour qui la

(1) Le Gouverneur général continua cependant en fait, mais non plus en droit, à exercer le pouvoir politique en Alsace-Lorraine ; mais il ne le fit plus que sous l'autorité supérieure de l'Empereur et dans les limites de la loi du 9 Juin. Ses fonctions prirent définitivement fin le 5 septembre 1871 époque à laquelle il publia une dernière déclaration (*Verordnungen und Amtliche Nachrichten*, n° 297, p. 345).

(2) Nous citerons parmi les nombreux auteurs qui admettent l'idée de l'Alsace-Lorraine « terre d'Empire », c'est-à-dire de territoire soumis à la souveraineté de l'Empire : LABAND, o. p., t. II, p. 566 et s. ; G. MEYER, o. p., p. 472 ; SCHULZE, o. p., t. II. p. 365 ; ZORN, o. p., t. I, p. 551 ; LŒNING, o. p., p. 185 ; HÆNEL, *Deutsches Staatsrecht*, p. 826 ; APEL, *Die Landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen*, p. 33 et s. ; HAMBURGER, o. p., p. 44 et s. ; BRUCK, o. p., t. I, p. 9 ; GERBER, o. p., p. 54 ; MULERT, o. p., p. 29 et s.

(3) LEONI : o. p., 1re partie, p. 4 et s., et dans le *Handbuch de Marquardsen*, t. II, p. 219. Une théorie analogue est reprise par MANDEL (MANDEL-GRÜNEWALD), o. p., p. 2 et s.

loi du 9 juin est la charte qui fait de l'Alsace-Lorraine un Etat et un Etat monarchique avec l'Empereur comme souverain (1). Nous nous contenterons d'objecter ici à Leoni, en nous réservant de traiter plus loin la question de savoir si l'Alsace-Lorraine est un Etat que, par la loi du 9 juin 1871, l'Empire n'avait pas entendu abdiquer sa souveraineté sur l'Alsace-Lorraine entre les mains de l'Empereur, en faisant de celui-ci l'organe de l'Etat alsacien-lorrain, analogue à celui qu'il constitue comme Roi de Prusse dans l'Etat prussien ; mais avait voulu simplement, comme nous l'avons fait observer, attribuer l'exercice de cette souveraineté à un organe nouveau « l'Empereur », en remplacement d'un organe ancien : le Gouverneur général. Ce qui vient appuyer cette manière de voir, c'est l'exposé des motifs de

(1) La doctrine de Leoni est, à notre avis, à la fois contradictoire et bizarre. Après avoir admis, dans une première édition, que l'Alsace Lorraine n'était pas un Etat, mais une nature d'Etat (*Staatswesen*), sans en indiquer la différence, il pose en principe dans une seconde édition (*Das Verfassungsrecht*. p. 5) et dans le *Handbuch de Marquardsen*, t. III, p. 224, que l'Empire avait par la loi du 9 juin 1871, érigé l'Alsace-Lorraine en Etat monarchique. Il admet aux mêmes pages que l'Empereur était non un organe désigné par l'Empire pour exercer la souveraineté de celui-ci dans le Reichsland, mais bien le propriétaire de cette souveraineté, comme successeur juridique de l'Empire. Puis Leoni affirme ensuite (*Handbuch de Marquardsen*, p. 226) que ce dernier est resté souverain en Alsace Lorraine. Ceci est d'autant plus paradoxal qu'il conclut de là que cette collectivité n'est pas autonome; car c'est à l'Empire qu'appartient seul le droit de changer la Constitution du Reichsland (LEONI et MANDEL, p. 7 et *Handbuch*, p. 226) ; or, nous le verrons plus loin, c'est l'autonomie qui est le critérium de l'Etat. La bizarrerie de cette doctrine apparaît quand Leoni refuse à l'Alsace-Lorraine la qualification d'Etat et qu'il admet qu'il faut cependant la considérer comme un Etat. (*Handbuch de Marquardsen*, p. 226.)

la présente loi (1). Il y est dit, en effet (chiffre I) : « La puissance d'Etat en Alsace-Lorraine appartient à l'Empire » ; puis (chiffre V) : « Par le fait que l'Empire apparaît comme titulaire (*Træger*) de la puissance étatique dans la Terre d'Empire, il en résulte d'une façon rigoureuse que tout le droit de légiférer lui appartient et repose en lui » ; et puis enfin (chiffre VI) : « L'Empereur, comme représentant de l'ensemble des Etats auxquels appartient la souveraineté dans la Terre d'Empire, a l'exercice des droits de puissance sur ce pays. » Ces affirmations sont corroborées à leur tour par les déclarations de MM. de Bismarck et Delbrück, ainsi que par celles de différents membres du Reichstag. Ajoutons que la théorie de Leoni n'a trouvé aucun succès chez les auteurs de droit public (2).

Pour en revenir à l'organisation de la loi du 9 juin 1871, nous dirons que pas plus du reste que celle instituée par l'ordonnance du 14 août 1870, elle ne consacrait le grand principe si cher au droit public moderne, de la séparation des pouvoirs poli-

(1) Voir cet exposé des motifs dans les *Annales de Hirth*, 1871, p. 847.

(2) On ne peut guère citer que Thudicum pour avoir partagé la théorie de Leoni avant la lettre. (Thudicum, dans les *Annales de Hirth*, 1876, p. 269.) La doctrine qui fait de l'Alsace-Lorraine un Etat n'a, elle non plus, que de rares partisans sur lesquels nous aurons à revenir plus tard et qui sont : Seydel, *Commentar zur Verfassungurkunde für das deutsche Reich*, p. 39, et *Zeitschrif, für die gesamte Staatswissenschaft*, 1872, p. 186 ; Rehm, dans les *Annales de Hirth*, 1885, p. 72, et *Allgemeine Staatslehre*, p. 167 ; Rosenberg, *Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 31 ; l'auteur anonyme de l'ouvrage : *Das Recht der Wiedergewonnenen*, p. 76 ; et enfin Becher, *Die rechtliche Natur der internationalen Vertræge Elsass-Lothringens*, p. 30 et s.

tiques. L'exercice des diverses fonctions de la puissance d'Etat, pour avoir changé de mains, n'en appartenait pas moins à un seul individu. L'Empereur était à la fois le législateur, l'administrateur suprême et le chef de la justice en Alsace-Lorraine.

Il faut reconnaître cependant qu'un léger tempérament avait été apporté au point de vue juridique, sinon au point de vue politique, à l'omnipotence de l'Empereur en matière législative. Le paragraphe II de l'article 3 de la loi du 9 juin décidait, en effet, que les décisions de l'Empereur, pour être valables comme lois d'Alsace-Lorraine, devaient avoir reçu l'assentiment du Bundesrat (1). Nul comme effet au point de vue politique (2), ce tempérament était aussi, il faut le reconnaître, d'une efficacité bien minime au point de vue juridique (3). Certes l'Empereur ne pouvait, de ce fait, se passer du consentement du Bundesrat pour faire des lois applicables au « Pays d'Empire », mais là s'arrêtait le pouvoir du Conseil fédéral, qui ne pouvait légiférer en aucune manière. En d'autres termes, comme le fait remarquer Laband : « Le vote du Bundesrat était en lui-même dénué d'effets juridiques ; il était simplement une condition préalable de l'adoption d'une loi

(1) Ce texte est ainsi conçu : « ... *Ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrats... gebunden.* »

(2) Cette restriction n'avait aucune portée au point de vue politique, car il était bien évident que l'Empereur, grâce à sa grande influence, parviendrait toujours à avoir la majorité au sein du Bundesrat. C'était d'ailleurs l'opinion exprimée au Reichstag par le ministre Delbrück. (Cité par LABAND, t. II, p. 636, renvoi 1.)

(3) Même avis chez GERBER, o. p., p. 89.

impériale (1) » ; mais il ne pouvait lier l'Empereur, ni le contraindre en aucune façon à accepter le texte législatif proposé. Il restait toujours maître de lui refuser sa « sanction » (2), c'est-à-dire de donner au projet qui lui était soumis la valeur, l'autorité, en un mot le caractère obligatoire d'une loi, et par conséquent demeurait maître de l'existence de la loi (3). Ainsi, en vertu de l'organisation politique du 9 juin 1871 et en dépit de la restriction qu'elle apportait à la compétence législative de l'Empereur, ce dernier restait le seul et unique législateur de l'Alsace-Lorraine, sans lequel il n'y avait pas pour ce pays de lois possibles. L'obligation de porter annuellement à la connaissance du Reichstag les lois et ordonnances publiées par l'Empereur, ainsi que l'exposé de la marche de l'administration, était une pure formalité sans influence sur la compétence de celui-ci (4).

Signalons deux cas où à côté de l'assentiment du Bundesrat celui du Reichstag était encore exigé pour

(1) LABAND : o. p., t. II, p. 636.

(2) C'est également l'avis de la majorité des auteurs et particulièrement de : LABAND, t. II. p. 635 ; de ZORN, o. p., t. I, p. 525 ; de BRUCK, o. p., t. I, p. 10.

(3) Ceci ne fut pas admis sans difficulté, lors de la discussion de la loi du 9 juin 1871 au Reichstag, et provoqua l'exposé d'opinions différentes de la part de certains députés. (Voir à ce sujet LABAND, t. II, p. 636, renvoi 1.) Ce fut le prince de Bismarck, dont l'opinion prévalut, qui détermina expressément *la situation législative de l'Empereur* en disant qu'en sa qualité de Chancelier de l'Empire, il ne pouvait être mis en minorité au Bundesrat et que sans l'assentiment de l'Empereur il n'y avait pas de lois possibles : « *Als Reicshkanzler Kœnne er im Bundesrat nicht majorisiert werden ; ohne Zustimmung des Kaisers ist Kein Gesetz mœglich.* » (*Stenographische Berichte,* p. 924.)

(4) Art. 3, alinéa 3 de la loi du 9 juin 1871.

la validité des lois impériales. C'était lorsqu'il s'agissait d'une part d'emprunts à contracter pour l'Alsace-Lorraine et d'autre part de garanties à fournir pour cette collectivité ; mais il fallait que ces garanties et ces emprunts entrainassent des charges pour l'Empire (1). En réalité, et ceci résulte de la condition de « charges pour l'Empire » qu'elle contenait, la loi du 9 juin 1871 avait moins voulu apporter une restriction même apparente au pouvoir législatif de l'Empereur que préserver l'Empire du contrecoup de la mauvaise gestion financière de l'Alsace-Lorraine. La meilleure preuve que l'on puisse en donner c'est que l'assentiment requis devenait inutile pour des lois entraînant des charges financières pour l'Alsace-Lorraine seule, à l'exclusion de l'Empire (2).

Disons enfin que le document du 9 juin ne s'était pas contenté de donner à l'Empereur une capacité législative illimitée ; mais qu'il lui accordait encore diverses attributions constitutionnelles (3). En vertu de son art. 2, il était, en effet, toujours possible à ce dernier de modifier avec le consentement du Bundesrat le statut organique de l'Alsace-Lorraine, en y introduisant certaines parties de la Constitution de l'Empire (4). C'est d'ailleurs ce qu'il fit à plusieurs

(1) Art. 3, alinéa 2.

(2) LABAND, o. p. t. II. p. 634.

(3) ERNEST MAYER. *Staats gewalt und Gesetzgebung in Elsass-Lothringen* critique cette manière de voir et affirme que la loi du 9 juin 1871 ne peut être changée que par la voie législative de l'Empire. La doctrine de cet auteur est, nous pouvons le constater, en contradiction formelle avec le droit positif.

(4) L'art. 2 dit en effet dans sa seconde phrase : « *Durch Verordnung des Kaisers, mit Zustimung des Bundesrats, Kœnnen einzelne Teile der Verfassung schon früher eingeführt werden* ».

reprises. Par la loi du 17 juillet 1871 (1) il déclarait applicable au Pays d'Empire l'art. 33 de la Constitution du 16 Avril de la même année, stipulant que l'Etat fédéral allemand formait un seul territoire douanier et commercial. Par celle du 14 octobre 1871 (2) il introduisait dans le Reichsland, le paragraphe VIII de cette Constitution concernant les Postes et Télégraphes. Le même paragraphe dans sa partie relative aux chemins de fer reçut une seconde application à l'Alsace-Lorraine par la loi du 11 Décembre 1871 (3). Enfin l'Empereur imposa à ce pays par la loi du 23 Janvier 1872 (4) les art. 57, 58, 59, 61, 63 et 65 de la Constitution du 16 Avril 1871 concernant l'armée de l'Empire.

Cependant pour être importante, cette compétence statuaire n'était pas absolue. Pour les modifications à la Constitution fédérale rendues nécessaires par suite de son application à l'Alsace-Lorraine ou bien pour une introduction complémentaire d'autres dispositions constitutionnelles dans le Reichsland l'Empereur devait en vertu du second alinéa de l'art. 2 de la loi, avoir obtenu en plus du consentement du Bundesrat, celui du Reichstag (5).

(1) G.-B. f. Els.-Loth. 1871 p. 247 et (traduction française). Annuaire 1872 p 320. L'art. 33 introduit par cette loi en Alsace-Lorraine devait y avoir force de loi le 1er janvier 1872.

(2) G.-B. f. Els.-Loth. 1871 p. 347 et Annuaire 1872 p. 400. Ce paragraphe VIII y eut force de loi le 1er janvier 1872.

(3) G.-B. f. Els.-Loth. 1871 p. 371 et Annuaire 1872 p. 401. Il y entra en vigueur le 1er janvier 1872.

(4) G.-B. f. Els.-Loth, 1872 p. 83 et Annuaire 1873 p. 494.

(5) Cet alinéa dit exactement : « *Die erforderlichen Aenderungen und Ergænzungen der Verfassung bedürfen der Zustimmung des Reichstages* ».

A la qualité de législateur, l'Empereur ajoutait encore celle d'Administrateur suprême, c'est-à-dire d'organe préposé à l'exercice de la fonction administrative en Alsace-Lorraine puis, qu'en vertu de la loi du 9 Juin il cumulait toutes les fonctions de l'Etat sur ce territoire. En premier lieu, il devait à ce titre promulguer les lois faites par lui pour le Pays d'Empire. Cette promulgation qui constitue l'acte authentique, par lequel l'organe compétent fait acquérir à la prescription législative force exécutoire, par l'injonction formelle qu'il donne aux citoyens de lui obéir, était attribuée implicitement à l'Empereur et était réglementée par le premier alinéa de l'art. 4 du statut du 9 Juin. Ce dernier posait comme condition à la validité des lois impériales, l'apposition à leur base du contre-seing du Chancelier fédéral par lequel celui-ci, engageait sa responsabilité et dégageait celle de l'Empereur (1). En outre et bien qu'il n'en n'ait pas été fait mention ni dans le document du 9 Juin ni davantage dans l'art. XVII de la Constitution de l'Empire, concernant la promulgation (2), toute loi pour être valablement promulguée devait à l'exemple de l'acte authentique être revêtue de la signature et du sceau de l'Empe-

(1) Ceci résulte du 1er alinéa de l'art. 4 de la loi du 9 juin 1871, pour l'Alsace-Lorraine et de l'art. XVIII de la Constitution du 16 Avril 1871 pour l Empire. Ces deux textes consacrent chacun dans leur sphère la fameuse théorie de la responsabilité ministérielle.

(2) C'est à cette Constitution qu'il faut s'en référer pour compléter les dispositions de la loi du 9 juin 1871, quand ses prescriptions sont conformes au droit commun ou indifférentes à ce droit, mais jamais quand elles dérogent à celui-ci.

reur (1). Bien plus comme celui-ci par le fait même de la promulgation se portait garant de la validité de la loi et de sa *Constitutionnalité* (2) la formule d'éxécution devait encore attester que la prescription législative avait été faite dans les formes légales, ici par conséquent, qu'elle avait obtenu l'approbation du Bundesrat (3). Cette formule qui précéda toujours les lois promulguées par l'Empereur en Alsace-Lorraine sous le régime de la loi du 9 juin 1871 fut généralement rédigée de la façon suivante : « *Wir Wilhem von Gottes Gnaden, deutscher Kaiser, Kœnig von Preussen, etc... verordnen im Namen des deutschen Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats für Elsass-Lothringen was folgt.* »

En second lieu l'Empereur pouvait faire, comme organe préposé à l'exercice de la fonction administrative, certaines ordonnances et par conséquent se passer pour cela de l'assentiment du Bundesrat. Pour déterminer celles qui sont de la compétence de l'Empereur seul, il est nécessaire de savoir quelles sont celles qui rentrent réellement dans la fonction administrative. La grande majorité des Jurisconsultes (4) reconnaît aujourd'hui qu'il ne

(1) Ces règles de bons sens sont en effet exigées pour tout acte authentique.

(2) LABAND, o. p. t. II. p. 318 et s.

(3) Pour les lois d'Empire la formule de promulgation mentionnait en plus de l'assentiment au Bundesrat celui du Reichstag.

(4) Les principaux, parmi ces Jurisconsultes, sont en France : DUGUIT, *Droit constitutionnel*, p. 145 et s.; HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public* (3e édition), p. 52 et s.; ARTUR, *Séparation des pouvoirs et des fonctions*, p. 6 et s., et en Allemagne : LABAND, o. p., t. II, p. 260 et s. et p. 377 et s.; JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, p. 226 et s. et p. 366 et s.;

faut plus s'attacher à la forme des actes pour en déterminer la nature juridique (1); car à une même fonction peuvent appartenir, quant à leur forme, des actes de natures juridiques différentes. Elle doit au contraire être déterminée par leur contenu intrinsèque et par leurs effets de droit. Par conséquent les prescriptions rentrant au point de vue formel dans la fonction administrative ne sont pas nécessairement pour cela des actes administratifs. Au contraire on distingue deux catégories d'actes à forme administrative : les uns renferment des dispositions générales et abstraites et sont de véritables lois au sens matériel ; les autres contiennent des dispositions individuelles et concrètes et sont seuls des actes administratifs. Mais comme les uns et les autres ont l'extérieur d'ordonnances et rentrent quant à leur forme dans la fonction administrative, la doctrine dominante a donc été conduite à distinguer deux sortes d'ordonnances : les ordonnances juridiques d'une part et les ordonnances administratives d'autre part.

Quelles vont être dans le silence de la loi du 9 juin 1871 celles dont l'élaboration va être attribuée à l'Empereur en sa qualité d'organe préposé à l'exer-

G. Meyer, o. p. (6e édition), p. 549 et 641 ; Schulze, o. p., t. II, p. 589 ; Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, p. 1 à 22.

(1) La doctrine classique qui s'attache à la forme des actes juridiques c'est-à-dire aux organes qui en sont chargés pour en déterminer la nature n'a plus aujourd'hui que de rares représentants, parmi lesquels nous citerons : Barthélemy, *Traité de droit administratif* (5e édition), p. 1 ; Ducrocq, *Droit administratif*, t. I, p. 3.

cice de la fonction administrative, c'est-à-dire sans qu'il lui soit nécessaire de recourir à l'approbation préalable du Bundesrat? Laband (1) tranche ici la question en disant que dans le silence de la loi il faut s'en référer à la Constitution de l'Empire allemand et en appliquer les principes. Cela pourrait au premier abord paraître assez naturel ; car il n'est pas douteux que les rédacteurs de la loi du 9 juin 1871 se soient inspirés du statut fédéral dans l'élaboration de cette dernière, et cependant nous ne saurions partager cette manière de voir. Un principe juridique, celui de la séparation des pouvoirs se trouve en effet, consacré aujourd'hui d'une façon à peu près unanime par les constitutions modernes, grâce à l'attribution de chaque fonction étatique à un organe différent, en sorte que la négation de ce principe constitue une véritable dérogation au droit commun ; or de telles dérogations aussi bien en droit public qu'en droit privé sont de droit étroit et ne peuvent être étendues par analogie et sans un texte formel de la loi. La conséquence, c'est qu'il devient impossible d'appliquer ici dans le silence de la loi du 9 juin 1871, la Constitution de l'Empire allemand susceptible de renfermer des dérogations de cette nature (2). Auss

(1) LABAND, o. p., t. II, p. 638.

(2) En fait il se trouve que la Constitution de l'Empire ne contient relativement à la question qui nous occupe aucune dérogation à ces principes, tout au moins d'après notre opinion et celle d'un certain nombre d'auteurs. Ce sont donc, et par pure coïncidence, les mêmes règles qui sont applicables à la compétence de l'Empereur comme organe administratif de l'Empire et comme organe suprême chargé de la fonction administrative en Alsace-Lorraine.

faut-il s'en tenir au droit commun et admettre que l'Empereur pouvait toujours sous le régime de la loi du 9 juin 1871 rendre en Alsace-Lorraine à titre d'organe administratif suprême et sans autorisation préalable du Bundesrat, toutes les ordonnances à contenu individuel et concret, c'est-à-dire de nature administrative qu'il désirait. Par contre, il est juridique de lui dénier le même droit pour les ordonnances réglementaires dont l'objet général et abstrait renferme la matière d'une loi, qu'elles aient été rendues pour contredire et remplacer des prescriptions législatives en vigueur, ou pour légiférer sur des matières non encore réglementées, ou même encore pour assurer simplement l'exécution de lois établies (1). Mentionnons comme exception à ce principe, le cas très fréquent sous le régime de la loi du 9 juin où l'Empereur reçut de l'autorité législative l'autorisation expresse de rendre des ordonnances juridiques en exécution des lois déterminées (2). Mais cette dérogation n'eut lieu qu'à titre exceptionnel et particulier ; car l'Empereur ne possédait pas, en vertu du statut organique du 9 juin, d'autorisation générale et partant de droit régulier à la confection de semblables ordonnances. Le Chancelier, certains fonctionnaires et le Bundesrat reçurent aussi dans différentes circonstances un pouvoir analogue et strictement déterminé. Cependant il n'y eut pas là, bien que cela puisse paraître *a priori,* de déroga-

(1) C'est l'opinion de LABAND, o. p., t. II, p. 641.

(2) LABAND, o. p., t. II, p, 641 ; G. MEYER, o. p., p. 610 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 163 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 11 et 239.

tion au principe que l'Empereur *avait seul vocation* pour recevoir de l'autorité législative le pouvoir de faire des ordonnances juridiques d'exécution. Il ne faut pas oublier en effet que le Chancelier et les fonctionnaires sont, l'un le représentant, les autres, les subordonnés de l'Empereur et que, par conséquent, ils agissent le premier en son nom et les seconds sous ses ordres, en sorte que la dévolution qui leur était faite, était en réalité faite à l'Empereur ; celui-ci pouvant toujours, grâce à son pouvoir hiérarchique, se substituer à eux et leur retirer ces attributions à son profit. Quant au Bundesrat, la compétence exceptionnelle dont il jouissait en cette matière n'était pas plus probante, car elle n'était pas en réalité le résultat d'une délégation de l'organe législatif en Alsace-Lorraine, ce qui aurait témoigné d'une certaine vocation juridique de sa part en matière d'ordonnances législatives ; mais bien la conséquence mécanique, accidentelle et purement fortuite de l'introduction dans le Reichsland de certaines lois générales de l'Empire. A plusieurs reprises, en effet, il est arrivé au législateur d'appliquer à ce pays sous le règne de la loi du 9 juin, différentes de ces lois (1) ; Or, il s'est trouvé précisement, que plusieurs d'entre elles con-

(1) Nous ne citerons parmi elles que celle du 4 juillet 1872, introduite en Alsace-Lorraine le 8 juillet 1872 (*G.-B. f. Els.-Loth.* 1872, p. 506). En vertu du paragraphe I de son article III, des ordonnances furent rendues par le Bundesrat en exécution de cette loi, et devinrent applicables à l'Alsace-Lorraine. Telle est l'ordonnance d'exécution du 5 juillet 1872, promulguée par le Chancelier et publiée par lui dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine (*G.-B.* 1872, p. 507).

tenaient attribution au Bundesrat du droit d'élaborer des ordonnances juridiques d'exécution (1). Par conséquent il était nécessaire pour respecter l'introduction intégrale de ces lois dans la Terre d'Empire, de reconnaître le même droit au Bundesrat en Alsace-Lorraine, et d'admettre que les ordonnances législatives faites par lui pour l'Empire devenaient applicables à cette collectivité (2).

Bien que reconnu par la généralité des auteurs, comme principe général de droit public, celui que nous venons d'exposer, à savoir que sauf le cas d'autorisation législative, l'Empereur n'était jamais compétent pour faire seul des ordonnances juridiques, n'en comporte pas moins pour certains d'entre eux (3) une très notable exception. A leur avis l'Empereur pouvait de sa propre autorité, et sans aucune autorisation législative préalable, non seulement sous le régime de la loi du 9 Juin, mais encore sous celui des lois statutaires postérieures, rendre toutes les ordonnances d'exécution nécessaires, c'est-à-dire toutes les ordonnances législatives en vue de l'exécution des lois. (Ausführungsverordnun-

(1) Cette délégation était ainsi que nous le verrons plus loin, parfaitement régulière d'après le droit public de l'Empire.

(2) Ce sont les mêmes règles pour la promulgation des ordonnances en Alsace-Lorraine que dans l'Empire. Nous verrons dans la suite que ces dernières sont promulguées et publiées, non par l'Empereur, mais par le Chancelier, à titre de représentant du Bundesrat, titre qu'il doit à sa qualité de Président de cette Assemblée.

(3) Ce sont : G. Meyer, o. p. p. 610 ; Leoni, o p. I partie, p. 165 et Handbuch de Marquardsen, p. 265 et 266 et Bruck, o. p. t. I, p. 240 ; voir Laband, o. p. t. II, p. 639 renvoi (1).

gen). Voici leur argumentation à ce sujet (1) : la loi organique de l'Alsace-Lorraine du 9 Juin 1871 ne règle que la législation de ce pays, elle est muette en ce qui concerne la fonction administrative et laisse par conséquent subsister en cette matière l'ancien droit public français. Or, celui-ci, par la loi Constitutionnelle du 14 Janvier 1852 et par le sénatusconsulte du 21 mai 1870 (2) donne pouvoir au Chef de l'Etat de faire des règlements et des décrets nécessaires à l'exécution des lois ; c'est-à-dire d'édicter à la fois des ordonnances d'exécution législatives et des ordonnances administratives. Il en résulte par conséquent, étant donné la survivance du droit public français et l'attribution par la loi du 9 Juin de la puissance d'Etat à l'Empereur en Alsace-Lorraine que celui-ci avait le droit de rendre dans ce pays des ordonnances législatives d'exécution sans aucune autorisation.

Ce raisonnement serait exact, s'il ne péchait en réalité par la base. L'affirmation de la continuation juridique du droit constitutionnel français est en effet absolument gratuite et nulle part démontrée. Au contraire il apparaît d'une façon manifeste que la loi du 9 Juin 1871, par cela même qu'elle créait une organisation politique nouvelle en Alsace-Lorraine, avait, dans son principe tout au moins, l'intention d'y supprimer l'ancienne. Que cette nouvelle organisation ait

(1) Cette théorie a été particulièrement exposée par LEONI, o. p. 1 Partie, p. 175 et Handbuch de Marquardsen, p. 265 et 266 et par BRUCK, o. p. t. I, p. 240.

(2) Voir : Art. 6 de la Constitution du 14 Janvier 1852 et art. 14 du sénatusconsulte du 21 Mars 1870.

été rudimentaire, que les rares et vagues principes posés par elle, aient été insuffisants pour en fixer le détail et aient obligé la pratique à le compléter, nous le reconnaissons volontiers ; mais ce que nous contestons, c'est qu'il faille dans ce but s'en référer au droit public français. Ce dernier consacre en effet une grave dérogation au principe juridique de l'incompétence de l'organe administratif en matière législative. Or nous le savons, ces dérogations sont de droit étroit et ne peuvent être étendues sans un texte formel de la loi ; par conséquent au lieu de se référer à une législation voisine actuelle, où à une législation antérieure abolie, pour résoudre la question dans l'absence de toute disposition législative, c'est au droit commun qu'il faut recourir. Ici par conséquent l'Empereur ne pourra pas, ainsi que le permettait le droit public du second Empire antérieur, faire sous le régime de la loi du 9 Juin 1871, des ordonnances juridiques d'exécution ; mais sa compétence se bornera en vertu du droit commun aux simples ordonnances administratives.

Une question que ces auteurs se posent encore et qu'ils résolvent affirmativement est celle de savoir si les ordonnances de Police (Polizeiverordnungen) doivent être comprises parmi les ordonnances juridiques d'exécution que l'Empereur peut faire de sa propre autorité. Ce qui d'après eux légitime cette façon de penser c'est qu'il en était ainsi d'après les textes précités. Nous avons déjà refuté cette doctrine en démontrant que c'est le droit commun qu'il faut appliquer en l'espèce qui nous occupe

et non le droit constitutionnel français. Contentons-nous d'ajouter que la même solution s'impose pour les mêmes raisons, à l'égard des Bezirkspræsidenten (Présidents de districts ou Préfets) et des maires investis d'un droit analogue par la législation française et auxquels ces auteurs reconnaissent de semblables attributions sous le régime de la loi du 9 juin 1871 et sous ceux des lois postérieures.

On ne saurait tirer argument contre la doctrine que nous venons d'exposer de ce que, pendant cette seconde période du droit public de l'Alsace-Lorraine, on a appliqué, aux ordonnances de l'Empereur, les formes et les formalités du droit français antérieur, car ces dernières n'offraient rien de contraire au droit commun, ou, plus exactement, il n'y avait pas, à proprement parler, de droit commun en cette matière (1).

(1) Il faut excepter toutefois de cette pratique l'avis préalable du Conseil d'Etat dans certains cas, en matière d'ordonnances, lequel fut supprimé. Ceci s'explique ; car le Conseil d'Etat français avait vu ses attributions administratives dévolues par l'article 9, paragraphe 3 de la loi du 30 décembre 1871 au Président supérieur (*Oberpræsident*) dont nous parlerons plus loin, à l'exception toutefois de celles confiées par d'autres lois à différentes autorités, il en résulte donc que le Conseil d'Etat supprimé ne pouvait plus donner son avis. Quant au Président supérieur, il lui manquait, pour remplacer, à ce point de vue, le Conseil d'Etat, le caractère et la situation juridiques de ce dernier. Le Président supérieur était un individu et non un corps délibérant ; en second lieu, il était fonctionnaire et pas indépendant comme le premier de l'administration. Par conséquent, son avis n'aurait plus eu le sens ni la portée du premier, c'est pourquoi il a été supprimé en pratique Cette dernière façon de penser est celle de LABAND, o. p., t. II, p. 607 et 639 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 51; BRUCK, o. p., t. I, p. 241.

Mais, s'il ne pouvait faire d'ordonnances juridiques qu'en cas d'habilitation expresse par l'autorité législative, en revanche, l'Empereur avait toujours qualité pour rendre des ordonnances administratives. Bien plus, ce droit n'appartenait qu'à lui. On ne saurait voir une restriction à sa compétence dans le fait, pour le chancelier, de lancer des circulaires et, pour les fonctionnaires, de publier des arrêtés, puisque, le premier comme les seconds, agissaient sous ses ordres et qu'il pouvait toujours annuler leurs décisions par des décisions contraires.

Les ordonnances de l'Empereur devaient, pour leur validité, être promulguées par lui (1). Cette promulgation avait le même sens que celle des lois et devait revêtir les mêmes formes. Ici encore, le Chancelier engageait sa responsabilité en apposant son contre-seing au bas de l'ordonnance. D'ailleurs, tout ce que nous avons dit précédemment de la promulgation s'applique ici ; car le premier alinéa de l'Art. 4, parlait indistinctement de lois et d'ordonnances.

Ajoutons que celles-ci, pour entrer en vigueur dans le Pays d'Empire, devaient encore, non plus d'après la loi du 9 juin 1871, mais en vertu d'une loi d'Alsace-Lorraine du 3 juillet de la même année, prise d'ailleurs en conformité avec la première, être

(1) Nous ne parlons ici que des ordonnances de l'Empereur. Nous savons à qui incombait la promulgation des règlements du Bundesrat. Quant à celle des ordonnances du Chancelier. elle était naturellement faite pour lui, puisque c'est la promulgation qui confère l'authenticité à l'ordonnance. Elle ne peut par conséquent, en l'absence de toute disposition contraire, émaner que de son auteur.

publiées dans une feuille officielle : Le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine *(Gesetzblatt für Elsass-Lothringen)* (1).

Nous savons, en effet, que toute prescription législative pour avoir force obligatoire et être applicable aux citoyens doit, à côté de la formalité de la promulgation, être soumise à celle de la publication. La loi du 3 juillet 1871 (2) remplaçait donc, définitivement, par le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine, les « *Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsass* » qui devenues, le 19 octobre 1870, les « *Strasburger Zeitung und Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsass* » avaient continué à subsister comme organe de publication officiel pour l'Alsace-Lorraine, non seulement après le traité de Francfort, mais même après la loi du 9 juin 1871. La date de l'entrée en vigueur des prescriptions législatives, pour cette collectivité, était fixée au quatorzième jour qui suivait leur publication à Berlin, dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine (3), à moins que la loi n'ait, elle-même, fixé une autre date à cet effet (4). Disons enfin, que c'était au Chancelier que

(1) Cette loi du 3 juillet 1871, publiée le 5 juillet suivant, est entrée aussi en vigueur à cette dernière date. Elle se trouve au *Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine*, à la suite de celle du 9 juin 1871 (*G. B f. El.-Loth*, 1871, p. 2). Voir la traduction française dans l'*Annuaire*, 1872, p 377.

(2) Article 1er de cette loi.

(3) Ce sont d'ailleurs les mêmes règles que pour la publication des lois de l'Empire. (Voir l'article II de la Constitution de l'Empire, sur lequel cette loi est copiée.)

(4) Le texte de l'article 2 (1re phrase) de la loi du 3 juillet 1871 est ainsi conçu : « *Sofern nicht in dem verkündeten Gesetze ein anderer Anfangs-Termin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist beginnt diese mit dem vierzehnten Tage Ablauf desjenigen*

revenait, à titre de ministre de l'Empereur, la mise à exécution de l'ordre donné par celui-ci de publier les lois et ordonnances pour l'Alsace-Lorraine et qu'il assumait la responsabilité de cette exécution ainsi que celle de la concordance du texte publié avec sa copie authentique. La fin de la première phrase de l'Article I de la loi du 3 juillet 1871 met aussi l'édition du Bulletin des lois à la charge de la Chancellerie de l'Empire.

Pour être complet en ce qui concerne la loi du 9 juin 1871 signalons plusieurs lois d'Alsace-Lorraine ainsi que certaines décisions intervenues pour achever l'organisation de cette collectivité et qui eurent pour effet d'organiser l'administration de ce pays (1). Nous savons déjà que la loi du 9 juin 1871 avait institué comme ministre de l'Empereur en Alsace-Lorraine et comme ministre unique et responsable le Chancelier de l'Empire (2). Pour aider celui-ci dans ce rôle, c'est-à-dire pour collaborer à la préparation des ordonnances, on lui adjoignit un ministère d'Alsace-Lorraine qui se composa d'une section (la section III) de la Chancellerie fédérale. Mais comme le fait remarquer avec juste raison Laband, cette section « n'eut pas le caractère d'administration indépendante ; elle devint une partie intégrante de la Chan-

Tages, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist. » Bien que le texte ne parle ici que de lois, il est bien évident qu'il vise aussi les ordonnances de l'Empereur.

(1) Depuis le 28 mai 1871 déjà, le Bundesrat comprenait dans son sein une Délégation de l'Alsace-Lorraine.

(2) Ceci est d'ailleurs emprunté à l'article XVII de la Constitution de l'Empire.

cellerie de l'Empire » (1). Toutes les matières à réglementer relatives au Reichsland ne lui furent pas confiées. Certaines seulement concernant les questions d'administration intérieure du pays, ou ayant trait à l'Administration des chemins de fer de l'Empire en Alsace-Lorraine lui furent attribuées ; les autres demeurèrent du ressort des diverses sections de la Chancellerie fédérale (2) ; en sorte que celle-ci devint le véritable ministère de l'Alsace-Lorraine. Mais la loi organique de l'administration la plus importante de cette époque fut celle du 30 décembre 1871 (3). D'une façon générale elle conserva quant aux divisions et aux autorités administratives le droit public français. C'est ainsi que l'Alsace-Lorraine fut définitivement divisée en trois Districts « *Bezirke* » (4) subdivisés en Cercles « *Kreise* » (5) qui renfermèrent comme divisions

(1) LABAND : o. p., t. II, p. 598.

(2) Voir, pour les matières à réglementer confiées aux autres sections de la Chancellerie de l'Empire : LABAND, t. II, p. 598 et 599.

(3) *Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*, année 1872, p. 49, et *Annuaire* (traduction française), année 1873, p. 497.

(4) Deux de ces *Bezirke*, ceux de la Haute Alsace et de la Basse-Alsace, correspondaient à peu près aux anciens départements français du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Toutefois, ce dernier comprenait en outre les parties annexées des cantons de Schirmeck et de Saales. L'ordonnance du 1er mars 1873 (*G.-B. f. El.-Loth.*, année 1873, p. 49) y rattacha encore la partie annexée de la commune de Raon-les-Leaux, enlevée par elle au *Bezirk* de la Lorraine. Quant à ce dernier district, il comprenait les parties annexées de la Meurthe et de la Moselle.

(5)Les *Kreise* correspondaient aux anciens arrondissements français. Certains cependant (ceux de Molsheim, Erstein, Schlestadt) reçurent une modification territoriale par l'ordonnance du 8 novembre 1872 (*G.-Bf. El.-Loth* , année 1872, p. 775); ceux de Sarrebourg et de Molsheim par l'ordonnance du 1er mars 1873 (*G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 49).

inférieures les cantons français (1) à la base desquels se trouvèrent les communes avec un maire *(Bürgermeister)* pour les administrer (2). Cette loi maintint à la tête de chaque Bezirk un « *Bezirkspræsident* » et plaça à la tête de chaque Kreis un *Kreisdirector* (3) puis leur accorda la compétence des anciens sous-préfets et préfets français. Celle-ci pouvait même être dépassée en cas de Délégation par le Chancelier de droits plus étendus (4). C'est ce qui eut lieu pour les Kreisdirectoren par l'ordonnance du Chancelier au 20 septembre 1873 (5) qui leur con-

(1) Toutefois le territoire des cantons de Villé, Schirmeck, Benfeld, Schlestadt et Barr fut modifié par l'ordonnance du Chancelier du 13 novembre 1872 (*G. B.*, 1872, p. 776). En outre, en vertu de celle du 6 mars 1873 (*G.-B.*, 1873, p. 50), trois nouveaux cantons furent créés en dehors des anciens cantons ; ce furent : le canton de Fontoy, qui comprit les parties annexées des cantons d'Audun et de Longwy déjà rattachées au *Kreis* de Thionville ; le canton rural de Metz (*Landkanton*), qui comprit les sections des cantons de Metz et de Briey appartenant au Cercle rural de Metz (*Landkreis*) et le canton de Dannemarie, comprenant les portions annexées des cantons de Fontaine et de Dannemarie, rattachées au *Kreis* d'Altkirch.

(2) Voir la législation communale de l'époque et la situation juridique du maire dans la commune, dans Reichlin (Freiherr von) *Die Gemeindegesetzgebung in Elsass-Lothringen* (1881), et Ritzheim, *Die rechtliche Natur der Bürgermeisterstellung in Elsass-Lothringen* (1909) ; Jonas, *Ideen zur Reform der Elsass-Lothringischen Gemeindegesetzgebung* (1888). Ajoutons que la loi du 24 février 1872 (*G.-B.*, 1872, p. 147, et traduction française dans l'*Annuaire*, 1873, p. 507) autorisait la nomination de commissaires extraordinaires dans les communes, mais dans certains cas seulement et à l'effet de remplacer le maire dans l'administration de la commune.

(3) Les Kreisdirektoren et les Bezirkspræsidenten étaient institués par les articles 14 et 17 de la loi du 30 décembre 1871.

(4) Ceci résulte également des dispositions contenues dans les articles 14 et 11 de la même loi.

(5) *G.-B. f. El.-Loth.*, 1873, p. 249 et *Annuaire* (traduction française), 1874, p. 555.

férait des attributions administratives, jusque là exercées par les autorités de district (*Bezirksbehœrden*) et notamment des attributions de tutelle administrative à l'égard des Conseils Municipaux. Enfin au-dessus de Kreisdirectoren et des Bezirks-Præsidenten, la même loi dans son art. 4 instituait un « *Oberpræsident* » ou Président supérieur qui devait être leur supérieur hiérarchique et dont la situation était assez particulière. Dans l'esprit de la loi il devait être le fonctionnaire suprême de l'Alsace-Lorraine venant immédiatement après le Chancelier son chef hiérarchique ; mais au-dessus et comme supérieur des Présidents de district et des Directeurs de Cercle.

Cependant il n'était pas destiné à être un fonctionnaire ordinaire ; car à côté de ses attributions comme administrateur suprême de l'Alsace-Lorraine, il reçut de la loi du 30 décembre 1871 sous réserve d'obtenir au préalable l'autorisation du Chancelier le pouvoir d'exercer les *attributions réservées aux Ministères par les lois françaises* encore en vigueur (1). En fait le Chancelier s'appuyant sur cette disposition de la loi, lui conféra une partie des attributions indiquées par une décision en date du 29 janvier 1872 ou plus exactement, il les lui conféra dans la mesure où elles n'étaient pas encore réglementées par une loi d'Empire ou d'Alsace-Lorraine

(1) Le dernier alinéa de l'article 6 consacre ce pouvoir du Chancelier en disant : « *Ausserdem kœnnen ihm durch den Reichskanzler die Befugnisse ganz oder teilweise übertragen werden, welche nach den in Geltung stehenden franzœsischen Gesetzen von den Ministerien auszuüben waren.* »

ou bien par des réglements de l'Empereur et dans la mesure aussi où elles n'appartenaient pas déjà soit au Ministre des Affaires étrangères soit au Ministre de la guerre, ou n'avaient pas comme objet l'administration des contributions indirectes. A ce dernier point de vue, le Président supérieur se trouvait donc substitué au Ministère en Alsace-Lorraine et comme tel était irresponsable, le Chancelier étant seul responsable. Il y eut par conséquent en fait deux ministères d'Alsace-Lorraine avec chacun une compétence propre ; la Chancellerie d'une part et la Présidence supérieure d'autre part.

L'Oberpræsident reçut pour l'aider dans sa tâche de *second Ministère d'Alsace-Lorraine* en vertu de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1871, le nombre de conseillers et d'auxiliaires nécessaires et fut investi de certains droits spéciaux tel que celui contenu dans le fameux paragraphe de la Dictature (1) de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité publique en cas de danger et notamment d'exercer tous les pouvoirs appartenant autrefois aux autorités militaires en vertu de la loi française du 9 août 1849 et relatifs à l'état de siège... etc. Enfin en vertu du dernier alinéa de l'art. 9, le Président supérieur succédait encore au Conseil d'Etat français tout au moins dans ses attributions administratives en exceptant toutefois de ces dernières celles déjà confiées à d'autres autorités par les lois en vigueur (2).

(1) Ce parahraphe est contenu dans l'art. 10 de la loi du 30 décembre 1871.

(2) Cet alinéa dit en effet : « *Die Verwaltungsfunktionen des Staastsrates soweit sie durch Gesetz nicht anderen Behœrden übertragen werden nimmt der Oberpræsident wahr* ».

La loi du 30 décembre 1871 ne se borna pas à créer les divisions et les organes de l'Administration, mais institua du même coup le Contentieux administratif en Alsace-Lorraine. Son art. 8 décrétait en effet la formation d'un Conseil impérial d'Alsace-Lorraine (*Kaiserliche Rat in Elsass-Lothringen*) destiné à remplacer le Conseil d'État en cette matière et devant se composer des conseillers adjoints au Président supérieur et de celui-ci comme Président. Le même article réglementait le fonctionnement et la compétence de ce conseil. Pour être valables, ses décisions devaient être prises par cinq membres présents au moins ; en cas de partage, la voix du Président était prépondérante. Enfin elles étaient toujours définitives. La compétence du Conseil Impérial était en cette matière identique à celle du Conseil d'Etat français ; aussi, lui succédait-il comme second degré de juridiction contentieuse. Une ordonnance du Chancelier, du 22 février 1873 (1) rendue en exécution de cette loi réglementa la procédure à suivre devant le Kaiserliche Rat.

Restait à établir le premier degré de juridiction destiné à remplacer le Conseil de Préfecture. C'est ec que fit la même loi dans son art. 13 où elle instituait à cette fin le Kaiserliche Bezirksrat qui devait comprendre le Président de District, les Conseillers de celui-ci, le Directeur des contributions (*Steuerdirector*) et le grand maître des forêts (*Oberforstmeister*) et avoir, pour Président, le Bezirkspræsi-

(1) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 39 et Annuaire (traduction française), 1874, p. 546.

dent. Le même article posait comme condition à la valadité des décisions de ces assemblées, leur vote par un minimum de trois membres présents et décrétait la prépondérance de la voix présidentielle en cas de partage. La procédure à suivre devant ces conseils fut régie par l'ordonnance du Chancelier du 1er septembre 1872 (1) prise en conformité avec cet art. 13 de la loi du 30 décembre 1871.

L'organisation administrative ainsi créée, fut complétée en Alsace-Lorraine par la loi du 24 janvier 1873 (2) qui institua les Assemblées représentatives des différentes circonscriptions administratives. Elle donna à chaque Bezirk une représentation (*Bezirksvertretung*) dans la personne d'une Assemblée de district (*Bezirkstag*) et à chaque Kreis également une représentation (*Kreisvertretung*) sous forme d'Assemblée de cercle (*Kreistag*). Ces Assemblées ne différaient des anciens conseils généraux et d'arrondissement que de nom, aussi conservaient-elles la même réglementation et la même compétence. Leur recrutement était lui aussi identique, sauf cependant sur quelques points particuliers (3). Seuls les Kreise de Strasbourg et de Metz (villes) faisaient exception ; car les Kreistage étaient remplacés ici par les municipalités de ces villes. Enfin, l'art. 6 de la loi maintenait implicitement pour les communes les conseils municipaux dont la compé-

(1) *G.-B., f. Els.-Loth.*, 1872, p. 725, et s. Voir l'analyse de cette ordonnance dans l'Annuaire, 1873, p. 519.

(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 17 et Annuaire (traduction française), 1874, p. 544.

(3) Ceux-ci sont indiqués dans l'art. 3 de la loi.

tence et le mode d'élection ne reçurent que de très légères modifications de la part de l'art 3 de la loi du 24 janvier.

Celle-ci se vit complétée à son tour par celle du 13 Juillet 1873 (1) qui statuait sur un point particulier de la compétence des Bezirkstage et des Conseils municipaux et qui exigeait comme condition à l'établissement par eux d'impôts nouveaux, l'autorisation de l'Empereur par voie d'ordonnance. L'ordonnance du 27 Mars 1873 (2) prise en conformité avec l'art. 2 de la loi du 24 Janvier, répartissait les membres des Kreistage entre les différents cantons ; celle du 23 juillet (3) fixait les époques et la durée des sessions des Assemblées de district et de cercle, et en dernier lieu, celle du 6 août 1873 (4) prononçait l'assujettissement au serment des membres de ces dernières Assemblées (5).

(1) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p, 165.
(2) *G.-B.*, 1873, p. 60.
(3) *G.-B.*, 1873, p. 183.
(4) *G.-B.*, 1873, p. 187.
(5 De nombreuses lois introduisant en Alsace-Lorraine des lois administratives de la Confédération de l'Allemagne du Nord et de l'Empire, furent faites par l'Empereur sous le régime de la loi du 9 juin 1871. Nous citerons parmi elles : la loi du 11 décembre 1871 (*G.-B.*, 1871, p. 376) et Annuaire (traduction française), 1872, p. 402, introduisant en Alsace-Lorraine la loi du 21 juin 1869 de la Confédération de l'Allemagne du Nord. sur l'assistance réciproque des autorités judiciaires (*Rechtshülfe*) ; une seconde loi de la même date (*G.-B.* 1871, p. 403 et Annuaire (traduction française), 1872, p. 403, introductive de la loi du 7 avril 1869 de la même Confédération concernant les mesures à prendre contre la peste bovine, la loi du 21 février 1872 (*G.-B.*, 1872, p. 133), introductive de la loi d'Empire du 21 décembre 1871, relative à la zone territoriale qui entoure les fortifications et dans laquelle le droit de propriété privée est limité. D'autres lois et ordonnances administratives spéciales à l'Alsace-Lorraine furent encore élaborées sous le régime du 9 juin 1871. Les

Enfin la loi du 14 Juillet 1871 (1) organisait la justice en Alsace Lorraine (2). Mais avant de nous y arrêter disons d'un mot qu'elle avait eu un léger précédent dans la loi d'Empire du 14 Juin de la même année (3) qui dans son article 1 remplaçait pour l'Alsace-Lorraine l'ancienne Cour de Cassation de Paris par le Tribunal supérieur de Commerce de Leipzig (*Bundesoberhandelsgericht)* qui constituait la Cour suprême de l'Empire. La loi du 14 Juillet 1871 était le complément nécessaire de celle du 14 Juin. Elle instituait dans son article 1 un Tribunal d'appel unique (*appellationsgericht*) au lieu et place des anciennes cours d'Appel supprimées et créait de de nouveaux tribunaux ou Landgerichte en remplacement de ceux de première instance. Enfin elle maintenait les tribunaux de commerce et les justices de paix ; mais annonçait la formation de nouvelles circonscriptions territoriales pour être du ressort de ces tribunaux. D'une façon implicite, elle consacrait la division du Tribunal d'Appel en Sénats et celle des Landgerichte en Chambres (*Kammern*) ; puis établissait, mais près de certains de ces derniers seulement et sans les indiquer, des tribunaux de

plus importantes sont : la loi du 30 décembre de la même année (*G.-B.*, 1871, p. 57), analysée dans l'Annuaire (1873, p. 504), et qui réglait l'administration des forêts, la loi du 4 novembre 1872 (*G.-B.*. 1872, p 766), concernant l'administration des dépôts, etc...

(1) *G.-B f. Els.-Loth.* 1871, p. 165 et Annuaire (traduction française), 1872, p. 381.

(2) Elle organisait la justice dans ses grandes lignes, mais laissait à l'ordonnance que l'Empereur devait édicter, conformément à l'article 2 de cette loi. le soin d'en régler le détail.

(3) *Reichsgesetzblatt*, 1871, p. 315.

Jury ou Cours d'Assises (*Schwurgerichte*). Ses art. 4 et 5 posaient certains principes ayant trait à la composition des Landgerichte et des tribunaux de Jury, et ses art. 6 et 7 règlementaient la composition de de la Chambre d'Appel correctionnelle, la Cassation des jugements ainsi que certains points de procédure devant ces juridictions. Enfin, en vertu de l'art. 17, les membres du Tribunal d'Appel, ceux des Landgerichte et ceux du ministère public devaient être nommés par l'Empereur ; les juges de paix, les avoués et les notaires par le Chancelier de l'Empire (1)

Une des dispositions les plus importantes de la loi du 14 juillet 1871 est celle de l'art. 3 qui décrétait le transfert des droits du ministère de la justice au Chancelier de l'Empire ; en sorte que celui-ci, consacré déjà Autorité administrative suprême par la loi du 30 Décembre 1871, devenait encore Chef de la Justice en Alsace-Lorraine. Mais comme la personne du Chancelier est nous le savons, juridiquement inséparable de celle de l'Empereur qu'il représente, on est donc amené à conclure que derrière le premier, c'était le second qui cumulait les deux fonctions en Alsace-Lorraine. La loi du 14 Juillet fut suivie d'une ordonnance complémentaire de la même date et rendue par l'Empereur en vue de son exécution (2). Elle fixait (article 1^er^) le siège du Tribunal d'Appel à Colmar et le nombre des Landgerichte

(1) Voir à ce sujet l'article 17, qui fixait encore le mode de nomination d'autres fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

(2) *G.-B. f. El.-Loth.*, 1871, p. 169, et *Annuaire* (traduction française), 1872, p. 385.

à six ainsi que le lieu où ils devaient siéger (1). Elle déterminait (art. 2) les circonscriptions territoriales de ces derniers et indiquait ceux près desquels un Tribunal de Jury devait être établi en même temps que l'étendue du ressort de celui-ci (2). L'étendue de la Juridiction de chaque tribunal de commerce se confondait avec celle du Landgericht près du quel il était institué (article 10). Enfin, par la même ordonnance se trouvait réglementée la composition des différents Tribunaux, l'organisation du ministère public et la procédure à suivre devant chacun d'eux. Le nombre des sénats (art. 3) du tribunal d'Appel était fixé à deux ; ainsi que celui des Chambres des Landgerichte. Les art. 4 et 5 indiquaient le nombre des juges et leur hiérarchie dans les différents tribunaux... l'art. 8 celui des avoués. Enfin, elle laissait au Chancelier le soin de mettre à exécution les dispositions qu'elle contenait et d'indiquer par voie d'ordonnance la date à laquelle ces nouveaux tribunaux entreraient en fonction (3). En

(1) Ces six Landgerichte devaient avoir comme siège : Metz, Sarreguemines, Saverne, Strasbourg, Colmar, Mulhouse. Ils devaient avoir chacun, en vertu de l'article 3, une chambre civile et une chambre criminelle, à l'exception des Landgerich e de Metz, Strasbourg et Colmar, qui devaient posséder respective ment deux chambres civiles.

(2) Un Tribunal de jury ou Cour d'appel était établi près de chacun des Landgerichte de Metz, Strasbourg, Colmar (art. 9). Le ressort de celui de Metz devait comprendre les circonscriptions des Landgerichte de Metz et de Sarreguemines ; le ressort de celui de Strasbourg devait comprendre ceux des Landgerichte de Strasbourg et de Saverne ; enfin le ressort de celui de Colmar devait renfermer ceux des Landgerichte de Colmar et de Mulhouse.

(3) Cette ordonnance du Chancelier fut publiée par lui le 19 septembre 1871 (*G.-B.*, 1871, p. 338) ; elle fixait au 1er octobre

un mot l'ordonnance du 14 Juillet fut le second complément de la loi du 30 Décembre 1871. Mentionnons en dernier lieu une publication (1) portant à la connaissance du public le texte de l'art. 3 de la Constitution de l'Empire, et celui de l'art. 22 de la loi du 12 Juin 1869 concernant tous deux l'organisation du Tribunal supérieur de commerce de Leipzig et la loi du 20 Novembre 1872 (2) augmentant le nombre des membres du Tribunal de commerce de Metz (3).

Voilà quelle a été l'organisation de droit public donnée à l'Alsace-Lorraine par la loi du 9 juin 1871 et

1871 la date du fonctionnement du Tribunal d'appel et des Landgerichte.

(1) *G.-B.*, 1872, p. 161. — Cette publication n'est ni datée, ni signée et n'a ni la forme de loi, ni celle d'ordonnance.

(2) *G.-B.*, 1872, p. 778.

(3) Signalons encore, bien qu'ayant une importance moindre, diverses lois et ordonnances se rapportant à l'organisation de la justice en Alsace-Lorraine sous le régime de la loi du 9 juin 1871 ; telles sont : le règlement du 17 février 1872 (*G.-B.*, 1872, p. 127, analysé dans l'*Annuaire*, 1873, p. 505), rendu en exécution de l'article 16 de la loi du 14 juillet 1871 et qui prescrivait les conditions à remplir pour occuper les emplois de la magistrature ; la loi du 10 juillet 1872 (*G.-B* , 1872, p. 532), autorisant le Chancelier à réglementer les conditions aux emplois de greffier et d'huissier, ce qui eut lieu le 18 juillet 1872 *G.-B.*. 1872, p. 532) ; la loi du 8 novembre 1872 (*G.-B.*, 1872, p. 773), qui autorise chez le même individu le cumul des professions d'avocat et d'avoué ; la loi du 22 septembre 1873 (*G.-B.*, 1873, p. 247), qui accordait au Chancelier le droit de nommer les juges d'instruction, les juges suppléants des tribunaux, les remplaçants temporaires d'un magistrat ou d'un membre du ministère public ; la loi du 6 décembre 1873 (*G.-B.*, 1873, p. 331), rendant applicable à l'Alsace-Lorraine la loi prussienne du 3 avril 1845, modifiée par celle du 11 mars 1850, laquelle loi du 3 avril organisait la justice militaire, établissait les diverses juridictions et la procédure à suivre devant chacune d'elles ; cette loi du 6 septembre 1873 appliquait également à l'Alsace-Lorraine les articles 48 (§§ 2 et 3) et 188 du Code pénal militaire prussien relatifs à la gendarmerie, etc...

parachevée par les textes, que nous venons de mentionner. Nous avons pu nous apercevoir, que si elle consacrait un principe juridique en faisant de cette communauté une « Terre d'Empire » ; elle constituait par contre une organisation rudimentaire visant bien plus à assurer, en fait, le parfait exercice de la souveraineté de l'Empire sur ce territoire qu'à doter celui-ci d'une organisation politique réellement digne de ce nom et présentant des garanties de la non violation des droits des Alsaciens-Lorrains. L'exercice par un seul et même homme de toutes les fonctions étatiques, c'est-à-dire de la puissance publique de l'Empire dans ce pays, pouvait facilement en l'absence de toute garantie sérieuse amener l'anéantissement de la liberté politique et consacrer le règne de l'arbitraire. C'est à ce motif que le régime de la loi du 9 juin 1871 a dû d'être qualifié et à juste raison, selon nous, de « Régime de la Dictature impériale ». Celui-ci ne faisait d'ailleurs que succéder à un autre non moins absolu : celui de la « Dictature militaire par le Gouverneur général ».

Telle a été dans sa partie positive la loi du 9 juin 1871. Mais son rôle ne s'est pas arrêté là ; elle a fait plus encore que donner à l'Alsace-Lorraine cette organisation spéciale et provisoire que nous lui connaissons ; elle a jeté les bases d'une organisation nouvelle et définitive en application des principes de la Constitution de l'Empire. En d'autres termes, le second objet de la loi du 9 juin a été l'application immédiate à l'Alsace-Lorraine de l'art. 3 de la

Constitution fédérale (1) et l'introduction à une date ultérieure de cette dernière elle-même (2). Nous savons déjà que le statut organique de la Terre d'Empire ou premier objet de la loi du 9 juin pouvait être modifié par suite de l'introduction par l'Empereur, autorisé du Bundesrat, de certaines parties de la Constitution allemande dans ce pays, ou même d'autres parties de cette dernière à condition pour l'Empereur d'avoir obtenu en plus du consentement du Bundesrat celui du Reichstag. C'était là un acheminement vers l'application intégrale de la Constitution du 16 avril 1871. Ajoutons que cette introduction devait avoir lieu en vertu de la loi du 9 juin, le 1er janvier 1873 ; mais qu'elle fut ajournée par la loi d'Empire du 20 juin 1872 (3) au 1er janvier 1874 et confirmée dans cet ajournement par la loi d'Empire du 25 juin 1873 (4) qui posait en même temps les règles relatives à cette application (5).

(1) Cet article III de la Constitution de l'Empire, introduit en Alsace-Lorraine par le dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 9 juin 1871, était relatif à la nationalité d'Empire.

(2) La première phrase de l'article 2 de la loi du 9 juin 1871 dit à ce sujet : « *Die Verfassung des deutschen Reichs tritt in Elsass und Lothringen, am 1 Januar in Wirksamkeit* »

(3) *Reichsgesetzblatt*, 1872, p. 208 ; *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1872, p. 441 ; et *Annuaire* (traduction française), 1873, p. 490.

(4) *Reichsgesetzblatt*, 1873, p. 161 ; *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 131 ; Annuaire (traduction française), 1874, p. 550 et ouvrage de *Dareste :* Les Constitutions modernes (traduction française), p. 380 (3e édition).

(5) Quelque temps après la loi du 25 juin 1873, une loi d'Empire du 20 décembre de la même année (*Reichsgesetzblatt*, 1873, p. 379), modifia l'art. 4 de la Constitution de l'Empire. Comme cette loi n'avait pas déclaré cette modification applicable à l'Alsace-Lorraine, elle ne le devint que plus tard par la loi du 8 février 1875 (*G.-B.*, 1875, p. 9).

CHAPITRE III

Période de l'Introduction de la Constitution de l'Empire allemand en Alsace-Lorraine

L'intention du législateur n'était pas comme on pouvait le supposer, d'apporter par l'application de la Constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine une modification quelconque à la situation juridique de cette collectivité. Celle-ci n'en restait pas moins ce qu'elle était auparavant, c'est-à-dire un « Pays d'Empire » ou territoire soumis à la souveraineté de l'Empire. L'expression de « Reichsland » que l'on continue à retrouver dans les diverses lois relatives à cette introduction, et même postérieures à elle en est la preuve manifeste (1).

Le but poursuivi était, en réalité, tout différent ; il consistait, suivant nous, à assurer l'unité des principes du droit public fédéral dans toute l'étendue de l'Empire. Mais, pour être pleinement réalisable, ce but exigeait que la Constitution du 16 avril 1871 soit applicable à l'Alsace-Lorraine d'une façon inté-

(1) Tous les auteurs sont d'accord à ce sujet.

grale et absolue et, pour cela, que la Terre d'Empire soit élevée au même rang que les différentes communautés confédérées et, par conséquent, érigée en Etat. En considérant la Constitution allemande on voit, en effet, que si elle crée, au-dessus des Etats particuliers, un Etat fédéral nouveau qu'elle dote, à leur détriment, de certaines attributions, en revanche elle conserve à ceux-ci, avec l'existence, une certaine compétence personnelle, s'étendant à toutes les matières non réservées spécialement à celle de l'Empire et qu'ils doivent exercer au moyen de leur propre puissance de domination. Or, à moins de faire de l'Alsace-Lorraine un Etat, il était impossible de lui conférer une semblable compétence, puisqu'elle n'aurait possédé aucune puissance publique pour l'exercer; cette dernière étant l'apanage exclusif de l'Etat. Par conséquent, le législateur, par le fait même qu'il conservait à cette province le caractère de « Pays d'Empire » ne pouvait lui appliquer, d'une manière intégrale, la Constitution du 16 Avril 1871 et réaliser ainsi, en tous points, l'unité du droit public fédéral. Aussi, les attributions qui auraient dû, dans cette hypothèse, appartenir à l'Alsace-Lorraine, revenaient en réalité à l'Empire, seul possesseur du pouvoir politique sur ce territoire (1).

Mais, dans la mesure où elle se conciliait avec le caractère juridique de Terre d'Empire, c'est-à-dire,

(1) Ceci est corroboré par l'alinéa 4 de l'art. 3 de la loi du 9 juin 1871 qui reconnaissait à l'Empire la compétence législative en Alsace-Lorraine, même pour les matières et dans les cas où elle n'appartenait pas à l'Empereur, dans les divers Etats confédérés.

où elle consacrait l'existence et la compétence de l'Etat central, la Constitution allemande s'appliquait d'une façon aussi absolue à l'Alsace-Lorraine qu'aux divers Etats particuliers. A ce point de vue en effet l'Empire n'apparaît plus comme une fédération d'Etats, ainsi que cela se présente, quand on l'envisage par rapport aux collectivités qui le composent, mais offre au contraire, quoiqu'en prétende Laband (1) l'aspect d'un Etat unitaire, ayant pour territoire l'ensemble de ceux des différentes communautés politiques qu'il renferme. Ces territoires

(1) *Laband*, o. p., tome I, p. 160 et dit en effet que l'Etat fédéral (en l'espèce, l'Empire allemand), n'est autre chose qu'un Etat d Etats, c'est-à-dire qu'un Etat dont les sujets sont d'Etats. D'après cet auteur, p. 162, « l'Empire allemand n'est pas une personne juridique de 50 millions de membres, mais de 25 membres ». Il y aurait donc dans celui-ci deux sortes d'Etats superposés : l'Etat central d'une part et les Etats confédérés, sujets du premier d'autre part. Ces derniers n'en seraient pas moins des collectivités étatiques ; car (p. 104), « l'Etat particulier est dominateur si l'on regarde en bas, sujet si l'on regarde en haut ». Comme les groupements confédérés sont sujets de l'Etat fédéral, il en résulte pour Laband que les territoires et les ressortissants des premières deviennent, mais d'une façon indirecte ou médiate, territoires et citoyens de l'Empire Deux raisons servent à rejeter cette théorie. La première nous est donnée par Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, 1re édition, p. 706 et 707), qui expose, que le propre de l'Etat c'est de dominer et non d'être dominé, en d'autres termes que la qualité d'Etat est incompatible avec celle de sujet, et, par conséquent, qu'un Etat d'Etats est quelque chose de contradictoire en soi. La seconde raison, c'est que cette théorie est contraire aux réalités positives ; puisque, d'après elle, l'Empire ne devrait pouvoir commander directement qu'aux Etats membres et indirectement par leur intermédiaire à leurs ressortissants, tandis qu'en fait pour toutes les matières de sa compétence, l'Empire commande personnellement et directement à tous les individus placés sur son territoire La doctrine de Laband est partagée par *Gerber*, o. p., p. 5 qui reproduit la comparaison faite par celui-ci entre l'Empire et un certain nombre de maisons au-dessus desquelles s'élève une coupole commune ».

perdent dans cette mesure leur nationalité particulière pour se fondre en un seul et même domaine fédéral, sur lequel l'Empire va exercer sa puissance de domination directement et sans passer par l'intermédiaire des Etats particuliers qui cessent ainsi d'exister comme tels et ne valent plus que comme compartiments administratifs. De même leurs citoyens abdiquent leur nationalité particulière pour la nationalité fédérale. Or comme rien n'empêchait au point de vue qui nous occupe le statut du 16 Avril 1871 de recevoir en Alsace-Lorraine une application pleine et entière ; il faut en conclure que sous ce rapport l'Alsace-Lorraine suivait le sort des autres collectivités de l'Empire. Par conséquent il ne pouvait plus y avoir comme auparavant deux sphères de l'exercice du pouvoir politique de l'Empire, l'une sur l'Alsace-Lorraine, et l'autre sur le reste de son territoire ; mais une seule et unique, car de simple portion territoriale qu'elle était, soumise particulièrement à la puissance dominatrice allemande, l'Alsace-Lorraine devenait territoire fédéral, augmentant ainsi le domaine fédéral de l'Empire allemand. Elle continuait de cette façon à rester soumise à la puissance publique de celui-ci ; seule son organisation politique changeait. A l'institution dictatoriale de l'Empereur, organe de l'Etat allemand dans les « Provinces reconquises » succédait l'organisation politique constitutionnelle de l'Empire.

Ainsi, bien que la puissance étatique en Alsace-Lorraine, sous ce nouveau régime, ait continué à appartenir comme auparavant à l'Empire, il n'en faut

pas moins désormais distinguer à l'encontre de ce qu'existait jusque-là deux formes de l'exercice de cette puissance, réalisée, la première par l'organisation constitutionnelle du 16 avril 1871, et la seconde par une certaine organisation spéciale à l'Alsace-Lorraine. Nous aurons donc à étudier en premier lieu cette organisation générale commune à tous les groupements confédérés. Ensuite nous analyserons le pouvoir politique en Alsace-Lorraine dans la mesure de la compétence réservée, ailleurs, aux Etats confédérés.

Les principes qui régissent l'organisation politique fédérale sont contenus dans la Constitution de l'Empire allemand, promulguée le 16 avril 1871 (1). Ils

(1) Les auteurs reconnaissent en général que la date de l'existence de la Constitution de l'Empire allemand et de l'Empire lui-même est celle du 1er janvier 1871, car c'est à cette époque que la dite Constitution est entrée en vigueur, en exécution des traités de novembre 1870 conclus entre les futurs Etats confédérés. Publiée le 16 avril 1871 (*Reichsgesetzblatt*, 1871, p. 63), elle a été modifiée et est devenue la nouvelle Constitution du 4 mai de la même année Il est cependant des auteurs tels que Zorn (o. p., t. I, p. 50) qui soutiennent que jusqu'au 4 mai 1871, cette Constitution n'a existé qu'en fait et que c'est à cette date seulement qu'elle a acquis une existence juridique. Ceci n'est guère admissible, car la Constitution de l'Empire existait en droit, du moment qu'elle recevait en fait une application qui n'était que l'exécution de conventions antérieures, la loi de publication ne pouvant rien apporter à la perfection de l'existence juridique de cette Constitution. De plus, le fait, pour une loi d'Empire du 4 mai 1871, d'avoir changé le contenu du statut fédéral prouve bien que c'est plus qu'une modification à l'exercice de fait d'une Constitution en préparation, car il n'aurait été besoin pour cela que de nouveaux traités ; c'est, au contraire, une modification à un statut juridique parfait, par conséquent une nouvelle Constitution en date du 4 mai 1871. Ajoutons que cette dernière a subi, à partir de cette date jusqu'à nos jours, neuf modifications au moyen de diverses lois. (Voir ces lois et les modifications apportées par elles dans Dareste : *Les Constitutions modernes*, 3e édition, p. 172.)

sont assez différents de ceux établis par la loi du 9 juin de la même année; car ils procèdent d'une idée fondamentale différente. Tandis que les derniers tendent avant tout, ainsi que nous l'avons vu antérieurement à assurer la domination absolue de l'Empire en Alsace-Lorraine par l'organe de l'Empereur dictateur, les premiers, produits d'une conception à la fois plus libérale et plus juridique visent, au contraire, à la sauvegarde des libertés allemandes au moyen de la séparation des pouvoirs politiques. Par principe de la séparation des pouvoirs, nous n'entendons pas parler de la notion étroite et spéciale au droit public français du non empiétement d'un pouvoir sur un autre pouvoir; mais simplement de l'attribution de chacune des fonctions de l'Etat à un organe différent.

Toutefois ce principe consacré par la Constitution du 16 avril 1871, qui présuppose nécessairement cette autre idée que l'Empire est une démocratie, puisque le principe dont nous parlons est le monopole des démocraties, ne pouvait être admis de la quasi-unanimité des auteurs allemands qui voient dans l'Empire une véritable monarchie. Pour eux, cette dernière présuppose un Etat dont la souveraineté appartient d'une façon exclusive à un organe unique : le monarque dans l'Etat unitaire et le corps représentant les Etats membres dans l'Etat fédéral, cet organe incarnant l'Etat et se confondant avec lui. Or, c'est là, disent-ils, le cas de l'Empire allemand où le pouvoir politique se concentre tout entier dans la personne du Bundesrat, formé des vingt-cinq

États confédérés. Le fait pour les autres organes de concourir à l'exercice de la puissance publique de l'Empire ne prouve rien à l'encontre de ce principe; car ils ne font que limiter en fait le pouvoir du Bundesrat qui reste absolu en droit (1). Une telle doctrine est donc la négation formelle du principe de la séparation des pouvoirs politiques.

Pour nous, elle a deux torts qui la rendent inacceptable. Le premier c'est de poser comme une vérité acquise le principe que les pouvoirs des différents organes de l'Empire autres que le Bundesrat n'entament pas la souveraineté de ce dernier, le second c'est de méconnaître à l'Empire sa véritable nature juridique qui est d'être une démocratie. Nous savons en effet que, contrairement à ce qui se passe dans la monarchie où l'État et le monarque existent antérieurement à toute Constitution, c'est la Constitution qui dans la démocratie donne l'être à l'État et l'existence juridique à son organe le peuple ou la

(1) Le fait pour ces auteurs de voir dans l'Empire une monarchie ayant le Bundesrat comme organe souverain, et, d'autre part, le fait de voir dans l'Empereur autre chose qu'un simple fonctionnaire, mais bien un organe ayant des droits propres opposables au Conseil fédéral amènent ces auteurs à des explications nébuleuses dans le but de faire accorder ces deux notions contradictoires. La difficulté qu'ils éprouvent à vouloir concilier deux choses inconciliables : la souveraineté du Bundesrat et les droits propres et indépendants de l'Empereur, suffit à condamner leur doctrine. Certains, tels que : Von Martitz (*Betrachtungen*, p. 48), l'ont si bien senti qu'ils ont, dans le but d'accommoder le caractère juridique indépendant de l'Empereur et la souveraineté du Conseil fédéral, admis une co-souveraineté au profit de chacun de ces organes, autrement dit un partage de la souveraineté entre l'Empereur et le Bundesrat; or, ceci n'est pas moins contradictoire que la tentative précédente, car la souveraineté est à la fois une et indivisible.

nation dans l'Etat unitaire, l'ensemble des Etats particuliers dans l'Etat fédéral. Or, ce premier caractère de la démocratie se rencontre dans l'Empire allemand, puisque l'Etat central d'une part et les Etats particuliers en tant qu'unité juridique d'autre part non seulement ne sont pas antérieurs à la Constitution allemande ; mais n'ont acquis d'existence juridique qu'en vertu de cette dernière. En second lieu, ce qui caractérise la démocratie c'est que sa Constitution n'est plus octroyée par le Monarque, mais est l'œuvre du peuple ou des Etats particuliers suivant les cas. En outre tandis que le premier est l'organe unique et souverain de l'Etat dans la monarchie ; dans la démocratie au contraire, les seconds exercent la souveraineté au moyen de la Constitution dont ils sont les auteurs, par l'intermédiaire d'autres organes qui deviennent aussi les sous-organes de l'Etat. Ces derniers qui comprennent généralement deux Assemblées et le chef de l'Etat exercent la souveraineté en commun et au même titre sans qu'elle soit le monopole d'aucun d'entre eux. Ce second caractère appartient encore suivant nous à l'Empire allemand ; car sa Constitution n'émane pas de l'Empereur, mais bien des 25 Etats particuliers qui l'ont préparée par les Traités de Novembre 1870. C'est d'ailleurs ce que reconnaissent les écrivains que nous combattons ; mais où ils commettent une erreur, c'est lorsqu'ils attribuent la souveraineté au Bundesrat seul. Comme celle-ci réside, nous l'avons vu, dans l'ensemble des Etats confédérés et que d'autre part le Bundesrat et l'Empereur sont de

par la Constitution les autorités désignées pour exercer cette souveraineté commune (1) et par conséquent les sous-organes de l'Empire ; il est donc impossible d'admettre que le Bundesrat en soit seul investi, au détriment de l'autre organe. Une telle façon de penser ne peut provenir que de *la confusion commise par ces Jurisconsultes entre le Bundesrat qui est l'un des sous-organes de l'Etat et le propre organe de l'Empire* formé ainsi que nous le savons de l'ensemble des 25 Etats confédérés,

Donc l'Empire est bien une démocratie et puisque celle-ci ne peut se concevoir sans la séparation des pouvoirs politiques, il faut admettre que cette dernière n'est pas seulement dans l'Empire un simple fait, tel qu'il peut se rencontrer dans les monarchies limitées par pure bienveillance du Monarque ; mais bien un principe de droit public consacré par la Constitution du 16 Avril 1871 (2). Cette dernière dont nous avons parlé antérieurement et à laquelle nous revenons, conférait dans l'organisation politique

(1) On ne peut guère parler du Reichstag, car, ainsi que nous le verrons plus loin, celui-ci n'a pas une part active à l'exercice de la souveraineté. Il n'intervient qu'en matière législative et seulement dans la fixation du projet de loi. La sanction appartient, comme nous le verrons dans la suite, au Bundesrat, qui de ce fait est le seul et unique législateur.

(2) C'est aussi l'avis de M. Tambaro, professeur à l'Université de Naples, qui, dans un article traduit en français, paru dans la *Revue du Droit public* (1910, t. XXVII, n° 3) et intitulé : « La transformation des pouvoirs politiques en Allemagne », s'exprime de la façon suivante à la page 433 : « Malgré la tendance politique différente, tous, dans le camp scientifique, nous avons été d'accord pour noter cette condition particulière des pouvoirs qui, dans le mécanisme constitutionnel allemand, devait représenter le modèle d'une séparation plus ou moins parfaite. »

de l'Empire, les fonctions de l'Etat à des organes différents. En matière législative d'abord l'art. V était formel (1) ; il décrétait l'attribution de cette fonction au Bundesrat et au Reichstag (2). Le consentement concordant de ces ces deux assemblées obtenu à la majorité dans chacune d'elle était nécessaire et suffisant à l'existence d'une loi d'Empire (3). Il y avait ainsi dévolution de la puissance législative aux organes qui par leur nature avaient une vocation spéciale à son exercice, c'est-à-dire aux Assemblées représentatives : le Conseil fédéral et le Reichstag.

Grâce au silence gardé vis-à-vis de lui, l'Empereur se voyait suivant nous et la grande majorité des auteurs, exclu de l'exercice de cette première fonction. Déjà en ce qui concerne l'adoption du projet de loi, il y a unanimité dans la doctrine pour admettre, vu la prescription formelle du texte, qu'elle n'était pas de son ressort ; mais résultait du vote concordant du Bundesrat et du Reichstag. Il en est encore ainsi à l'égard de la sanction c'est-à-dire de l'acte d'autorité qui transforme la proposition législative en loi véritable ; car c'est au Conseil fédéral et non à l'Empereur qu'est attribuée la compétence en

(1) Art 5 (1° Phrase), *Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag.*

(2) Le *Bundesrat* ou Conseil fédéral est une Assemblée composée des Représentants des différents Etats membres de l'Empire. Le nombre de voix possédées par les Etats confédérés au *Bundesrat varie :* La Prusse a elle seule a 17 voix. Quant au Reichstag, c'est la Chambre populaire autrement dit l'Assemblée représentative du peuple allemand.

(3) L'art. 5, dit en effet dans sa seconde phrase : *Die Uebereinstimmung der mehrheitsbeschlüsse bei den Versammelungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.*

cette matière (1). Les raisons invoquées à ce sujet par les Jurisconsultes sont les suivantes : Le Bundesrat étant souverain ne peut que concéder une partie de ses attributions à d'autres organes ; or,

(1) Citons parmi les auteurs qui partagent cette opinion : LABAND, o. p., tome II, p. 300 et s. et *Handbuch de Maquardsen*, p 86 et s. ; G. MEYER, o. p., p. 581 et *Anteil der Reichsorgane*, p. 45 ; SEYDEL, o. p., p. 172, dans le *Jahrbuch de Hotzendorff*, tome III, p. 285 et *Bayerisches Staatsrecht*, p. 334 ; ARNDT : *Verfassung des deutschen Reichs* (*Commentar*). p. 107 et s. ; BINDING : *Die rechtliche Stellung des Kaisers*, p. 14 ; HÆNEL : *Studien zum deutschen Staatsrecht*, tome II, p. 52 et dans le *Jahrbuch de Holtzendorff*, tome V, p. 379 ; ANSCHÜTZ : *Encyclopædie der Rechtswissenschaft*, tome II, p. 601 et s. ; VON MOHL : *Deutsches Reichstaatsrecht*, p. 291 ; RŒNNE : *das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, tome II, p. 48 ; SCHULZE : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* tome II, p. 118 ; TRIEPS : *Reichs und Bundesstaaten*, p. 192 ; ZORN, o. p., tome I, p. 413 ; THUDICUM ; *Verfassungsrecht*, p. 88 ; KIRCHENHEIM : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 115 ; REHM : *Unitarismus und Fœderalismus in der deutschen Reichsfassung*, p. 16.

Une seconde catégorie d'auteurs prétend que la Constitution de l'Empire ignore la notion de sanction. Ils arrivent ainsi à faire dépendre l'existence de la loi, soit de l'Empereur s'ils lui reconnaissent le droit de pouvoir se refuser à publier à sa guise la loi votée, soit des deux Assemblées (*Bundesrat* et *Reichstag*), s'ils admettent au contraire que dans tous les cas l'Empereur est tenu à la publication. Cette théorie est paradoxale, car en niant l'existence de la notion de sanction elle aboutit précisément par ses explications au résultat contraire. Elle reconnait en effet d'une façon implicite un droit de sanction soit à l'Empereur, quand elle admet que celui-ci est libre de ne pas publier les lois votées, soit aux Assemblées représentatives dans le cas contraire. Les principaux représentants de cette doctrine sont : KOLBOW, *Archiv für offentliches Recht.*, vol. V, p. 95 ; AFFOLTER : *Allgemeines Staatsrecht*, p. 69 ; GIERKE, dans la *Zeitschrift de Grünhut*, tome VI, p. 230 et *deutches Privatrecht*, tome I, p. 131 ; BRAUN und WEBER : *Hessen verfassung-und verwaltungsrecht* tome I, p 13 ; ROSENBERG : Annales de Hirth (1910), p. 577. Enfin, une troisième et dernière théorie est soutenue par BORNHAK : (*Archiv. fur offentliches Recht*, tome VIII, p. 460), qui prétend que l'Empereur est compétent en matière de sanction. Il fonde ce droit sur l'habitude, la coutume et la tendance du droit, toutes choses qui au point de vue juridique ne constituent pas une raison suffisante.

comme il faut toujours interprêter restrictivement de semblables abdications, on est donc obligé d'admettre, dans le doute sur l'existence d'une concession de pouvoir de sa part, en l'espèce du droit de sanction, que celle-ci n'a pas eu lieu et que les attributions contestées reviennent au Conseil fédéral. Ensuite, c'est la Constitution elle-même qui décide en faveur de cette opinion. L'art. 5 en parlant de « toute loi d'Empire » entend, et c'est là le sens rationnel de l'expression : toute loi juridiquement parfaite c'est-à-dire tout projet muni de sa sanction.

Si nous faisons nôtre le second de ces arguments dont l'exactitude nous paraît évidente, pour établir l'incompétence législative de l'Empereur, en revanche, nous ne pourrions utiliser le premier pour démontrer la capacité du Bundesrat en matière de sanction ; puisque cet argument est tiré de la conception monarchique de l'Empire allemand rejetée par nous. Le droit de sanction du Bundesrat se légitime autrement. Il découle de l'art. 7 de la Constitution du 16 avril 1871 (1) disant que le Conseil fédéral statue sur les propositions à soumettre au Reichstag et sur les décisions prises par celui-ci. Cet article établit par conséquent un double vote au profit du Bundesrat tandis qu'il n'en accorde qu'un au profit du Reichstag (2) ; ce qui fait qu'on est conduit à

(1) Le texte de l'article VII est ainsi conçu : « *Der Bundesrat beschliesst 1) über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse...* »

(2) Les auteurs reconnaissent en général que le texte exige un second vote du Bundesrat ; seul, GIERKE, dans la *Zeitschrift de*

admettre, pour lui donner une signification juridique, que le second vote du Conseil fédéral a pour objet l'exercice du droit de sanction. D'ailleurs l'art. 7 mettant à la merci du Bundesrat le projet voté par celui-ci et par le Reichstag il faut bien se rendre à l'évidence et admettre que la sanction des lois appartient dans l'Empire au Conseil fédéral et au Conseil fédéral seul.

Une autorité spéciale différente était désignée par la Constitution pour exercer la fonction administrative de l'Empire. C'était l'Empereur qui en vertu de l'article 17, était institué organe suprême (1) de l'Administration fédérale et devait à ce titre promulguer les lois d'Empire, les publier, veiller à leur exécution, ainsi qu'élaborer des ordonnances ou règlements en vue de cette exécution : toutes choses rentrant dans la fonction administrative au sens formel. En matière de promulgation, les règles applicables étaient identiques à celles posées par la loi du 9 juin 1871 puisque cette dernière n'avait fait autre chose que les

Grünhut (t. VI, p. 230), prétend que la pensée du législateur dans l'article VII a été d'imposer, à titre de formalité seulement, que le projet voté par le Reichstag soit porté à la connaissance du Bundesrat, et sans que celui-ci ait à prendre aucune décision nouvelle. Cette interprétation est malheureusement en contradiction formelle avec le texte de l'article VII, qui dit que le Bundesrat *aura à statuer* sur les décisions du Reichstag. Elle est encore contraire à la pratique constante du Conseil fédéral, qui, au retour d'un projet voté par le Reichstag, prend toujours à l'égard de celui-ci une seconde décision.

(1) Comme organe suprême de la fonction administrative, c'est-à-dire comme premier fonctionnaire de l'Empire, l'Empereur possède une grande analogie avec un Président de République. Cependant il s'en différencie parce qu'il possède, en vertu de la Constitution, certains droits spéciaux attachés à la qualité inhérente à sa personne, de Président de la Confédération.

emprunter à la Constitution fédérale. Seule la formule de promulgation (1) mentionnait en outre de l'assentiment du Bundesrat celui du Reichstag. Pareille identité existait encore pour les règles de la publication ; car la loi d'Alsace-Lorraine du 3 juillet 1871 qui les établissait pour cette collectivité avait reproduit fidèlement les dispositions de l'art. 2 de la Constitution de l'Empire. Au lieu du Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine (*Gesetzblatt für Elsass-Lothringen*) c'était le Bulletin des lois d'Empire (*Reichsgesetzblatt*) qui était l'organe officiel de publication des lois.

Toutefois, une question se pose ici qui n'avait pas sa raison d'être sous le régime de la loi du 9 juin 1871 pour l'Alsace-Lorraine. C'est celle de savoir si l'Empereur peut, à sa guise, refuser la promulgation et la publication aux lois faites conformément à la Constitution. Cette question ne pouvait, en effet, se présenter pour l'Alsace-Lorraine, puisque l'Empereur, seul, était maître à la fois de la sanction de la promulgation et de la publication. Mais ici que l'organe compétent en matière de sanction, le Bundesrat est autre que celui préposé à la promulgation et à la publication, l'Empereur, il est intéressant de rechercher si le second peut, malgré la volonté

(1) La formule de promulgation des lois de l'Empire citée par nous à propos de la loi du 9 juin 1871 est assez mal rédigée. Elle place, en premier lieu, sur le même pied le consentement du Reichstag et du Bundesrat ; or, nous savons qu'ils ne jouent pas le même rôle dans l'élaboration des lois. Ensuite, elle parle du consentement de ces deux Assemblées, ce qui tendrait à faire supposer que c'est l'Empereur qui est le véritable législateur, sous réserve de leur assentiment préalable ; or, ceci est absolument faux.

contraire du premier, se refuser à promulguer et à publier les lois sanctionnées qui lui sont présentées. A l'exception de Von Martitz et de Dernburg (1) tous les auteurs (2), à notre connaissance, sont d'accord pour trancher la question par la négative ; les motifs qu'ils en donnent sont assez judicieux.

Ils font valoir, avec juste raison, que si l'Empereur était maître de la promulgation et de la publication, il le serait par le fait même de la loi et, par conséquent, exercerait, en fait, le droit de sanction qui revient, en droit, au Bundesrat. Nous ajoutons, nous, que ce serait mettre la fonction législative dans la dépendance de la fonction administrative en créant, au profit de cette dernière, un droit d'appréciation et de contrôle à l'égard de la première, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et à l'esprit des démocraties.

L'Empereur avait encore compétence en vertu de l'Art. XVII, pour édicter des ordonnances, mais, comme la Constitution du 16 avril 1871, de même que la loi du 9 juin restait muette au sujet de celles susceptibles d'être élaborées par lui, on est conduit, pour des raisons analogues, à lui reconnaître ici les

(1) Von Martitz : *Betrachtungen über die Verfassung*, p. 53, et Dernburg, *Pandekten*, t. I, p 55.

(2) Parmi ces nombreux auteurs, citons seulement : Laband, o. p., t. II, p. 321, et dans le *Handbuch de Marquardsen*, p. 88 ; G. Meyer, o. p., p. 582, et *Anteil der Reichsorgane*. p. 59 ; Zorn, o. p., t. I, p. 416 ; Schulze, o. p . t. I, p. 118 ; Seydel, *Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*, p. 171 ; Rœnne, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs* t. I p. 230 ; Kolbow, dans l'*Archiv für offentliches Recht*, t. V p. 100 ; Hiersemenzel, *Die Verfassung*, t I, p. 70 ; Riedel, *Die Reichsverfassungsurkunde*, p. 108 ; etc., etc...

mêmes attributions que sous le régime de la loi du 9 juin 1871. Par conséquent, il pourra toujours faire des ordonnances administratives, c'est-à-dire à contenu individuel et concret, mais jamais de règlements ayant un objet général et abstrait ou ordonnances législatives. A propos de ces dernières, nous dirons qu'il ne faut même pas en excepter celles visant des matières non encore réglementées législativement, ni celles prises en exécution de lois existantes. Certains auteurs (1) ont soutenu le contraire en ce qui concerne ces dernières, dites « ordonnances d'exécution » en se basant sur un passage de l'Art. XVII qui donne compétence à l'Empereur pour surveiller l'exécution des lois. A ces jurisconsultes nous répondrons, avec Laband (2), que le texte invoqué lui confère simplement « le soin de veiller à l'exécution des lois de l'Empire » ; or, « une surveillance se rapporte aux actes positifs ou aux omissions, mais elle ne comprend pas la fixation des règles ». Mentionnons cependant, et c'est là une preuve de plus en faveur de l'opinion que nous soutenons, certaines exceptions au principe que nous venons de poser. Celles-ci, véritables dérogations au droit commun, sont indiquées par les articles 50, 53 et 63 de la Constitution et concernent, d'une façon strictement limitative, les Postes et Télégraphes, la Marine et l'Armée.

Le Bundesrat quoique certains écrivains l'aient

(1) Citons : Von Martitz, *Betrachtungen über die Verfassung*, p. 53 ; Von Mohl, *Das deutsche Reichsstaatsrecht*, p. 169 ; Rœnne, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, p. 214, 231.

(2) Laband, o. p., t. II, p. 385.

soutenu (1) ne pourrait en l'absence de dispositions constitutionnelles formelles remplacer l'Empereur en cette matière et rendre des ordonnances législatives ; car celles-ci ayant la nature de lois, il y aurait dérogation à la forme législative ordinaire de l'Empire qui exige encore l'assentiment du Reichstag et par-conséquent, à défaut de texte, violation flagrante de la Constitution. Ce texte, quelques-uns (2) ont prétendu l'avoir trouvé dans l'article VII du statut fédéral du 16 Avril 1871 (3) ; mais nous leur objecterons

(1) Cette opinion est soutenue par ZORN, o. p., t. I, p. 486, et dans les *Annales de Hirth*, 1885, p. 309 ; KLŒPPEL, dans les *Preussische Jahrbücher*, t. III, p. 173, et HERWEGEN, *Reichsverfassung und Bundesrat*, 1902, p. 65, qui la fondent sur l'idée de souveraineté du Conseil fédéral, à qui doit par conséquent revenir tout pouvoir en l'absence d'attribution spéciale faite par la Constitution à d'autres organes. Mais cette doctrine est le résultat de la conception monarchique de l'Empire ; aussi se trouve-t-elle par le fait même réfutée par nous, qui avons vu dans l'Empire une véritable démocratie. D'autres auteurs combattent encore cette manière de voir, mais pour des raisons différentes. Ce sont : LABAND, o. p., t. II, p. 386 et 387, et dans le *Handbuch de Marquardsen*, p. 97 ; G. MEYER, o. p., p. 603 ; HÆNEL, o. p., t. I, p. 272 ; SEYDEL, o. p., p. 139 ; ROSENBERG, dans les *Annales de Hirth*, 1902, p. 15 ; BORNHAK, *Preussisches Verwaltungsblatt*, t. XXII, p. 188, et surtout ARNDT dans les *Annales de Hirth*, p. 701, et *Das Reichsstaatsrecht*, p. 199 et s., où il se livre contre cette théorie à une polémique très longue et très serrée.

(2) Citons parmi ces auteurs : G. MEYER, o. p., p. 604 ; THUDICUM, dans le *Jahrbuch de Holtzendorff*, t. I, p. 22 ; LŒNING, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht*, p. 229 ; et enfin ARNDT, *Das Verordnungsrecht*, p. 35, qui par de nombreux développements cherche à tirer de l'article VII justification de sa façon de penser. — L'opinion contraire est celle de LABAND, o. p., t. II, p. 387, dans le *Handbuch de Marquardsen*, p 97 et 98, et dans l'*Archiv für œffentliches Recht* t. XVIII, p. 307 ; SCHULZE, *Preussisches Staatsrecht*, t II, p. 29 ; HÆNEL, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, p. 62, 79, et *Deutsches Staatsrecht*, t. I p 284.295 etc.

(3) Cet article est ainsi conçu : « *Der Bundesrat beschliesst* 1) .... 2) *über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist.* »

que si cet article parle effectivement d'ordonnances, c'est en réalité d'ordonnances à contenu administratif ; en sorte qu'il ne prouve rien à l'encontre du principe que nous soutenons.

Il est un cas cependant où il est possible à l'Empereur et au Bundesrat d'élaborer de semblables réglements, c'est lorsqu'ils y ont été particulièrement habilités par une loi d'Empire (1). Mais il ne faudrait pas voir là un acte de l'exercice de la fonction administrative ; mais bien de la fonction législative émanant de ces autorités qui agissent ainsi pour le compte des organes législatifs ordinaires de l'Empire qu'ils représentent. En résumé l'Empereur pouvait toujours à titre d'organe suprême de l'administration fédérale rendre pour l'Empire des ordonnances strictement administratives.

Il faut noter une exception à ce principe, en même temps qu'une légère dérogation à la séparation des pouvoirs par la Constitution, qui dans son article VII attribuait au Bundesrat le pouvoir de faire des ordonnances législatives en vue de l'exécution des lois de l'Empire, quand ces dernières n'en avaient pas expressément décidé autrement. Toutefois cette exception est de peu d'importance, puisqu'elle ne s'applique qu'au cas d'exécution des lois, ce qui réduit donc à peu de chose le pouvoir du

(1) Non seulement, dans ce cas, l'Empereur et le Bundesrat, mais d'autres organes tels que le Chancelier et certains fonctionnaires peuvent encore être investis du droit de faire de semblables ordonnances. Celui-ci peut même exister au profit des Etats confédérés et des pouvoirs politiques institués en Alsace-Lorraine.

Bundesrat. Pour le surplus le principe restait vrai : à l'Empereur seul appartenait le pouvoir de faire des ordonnances administratives fédérales.

Pour être valables, celles-ci devaient tout comme les lois d'Empire, être promulguées et publiées. Nous avons vu antérieurement quelles sont les règles qui président à la promulgation et à la publication des ordonnances de l'Empereur, du Conseil fédéral et du Chancelier, nous n'avons donc pas à y revenir.

Maintenant que nous savons à qui appartient l'exercice de la fonction administrative dans l'Empire, disons un mot de l'administration proprement dite, puisque cette dernière est comme le cadre de l'activité administrative de l'Empereur. En effet, « dans cette prérogative que l'on appelle prérogative impériale, dit M. Tambaro (1), sont énumérés et compris tous les droits dont jouissent les autorités de l'Empire. Par conséquent le droit que la Constitution confère à l'Empereur de régler toutes les affaires de l'Empire n'est mis en pratique que par l'intermédiaire de l'activité multiforme des différentes autorités de l'Empire ». La conséquence logique de ce principe, c'est que tous les fonctionnaires fédéraux doivent être nommés et révoqués par l'Empereur. Cependant comme l'Etat central ne possède pas de territoire différent de celui des Etats particuliers à l'exception de l'Alsace-Lorraine, il en est réduit à leur emprunter et leurs divisions adminis-

(1) Tambaro : « La transformation des pouvoirs en Allemagne », dans la *Revue du Droit public*, 1910, t. XXVII, n° 3, p. 426.

tratives et les autorités placées par eux à la tête de ces divisions.

Au sommet de la hiérarchie et comme supérieur de ces autorités se trouve le Chancelier de l'Empire entre les mains duquel vient se centraliser toute l'administration fédérale. Sa nature est assez complexe, elle diffère de celles des autres fonctionnaires impériaux (1). Tout d'abord en vertu de la Constitution il est l'organe par lequel le Roi de Prusse exerce ses droits de membre du Bundesrat et comme tel a la Présidence de cette Assemblée. Il jouit en second lieu de la double qualité de ministre de l'Empereur et de premier fonctionnaire de l'Empire qui lui est conférée par l'art 17 du statut fédéral. En vertu de ce texte il est institué *Ministre unique et responsable* de l'Empereur, excepté comme nous le verrons plus loin en la matière qui fait l'objet de cette Thèse. Pour l'Alsace-Lorraine en effet il a eu, par la loi du 4 juillet 1879 pour lui succéder dans ses fonctions de Ministre de l'Empereur qu'il détenait en vertu de la loi du 9 juin 1871, le Statthalter ou Gouverneur. Comme ministre responsable, le Chancelier est tenu de représenter l'Empereur à l'égard des États étrangers et à l'intérieur de contresigner (art. 17) les décrets et ordonnances du Præsidium fédéral (2); car c'est grâce à son contreseing qu'un

(1) Voir Rosenberg, *Die Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers*, 1889; Laband, dans le *Dictionnaire de Stengel*, t. II, p. 360; Monès del Pujol, *Le Chancelier de l'Empire allemand*, 1885; etc...

(2) Le Præsidium fédéral, c'est-à-dire la Présidence de la Confédération, était attribué par la Constitution au Roi de Prusse.

ministre engage sa responsabilité. Mais si celle-ci existe pour avoir été instituée expressément par l'art. 17, en revanche elle n'a nulle part été réglementée par la Constitution. Bien plus il y a controverse dans la doctrine sur le point de savoir quelle est exactement la nature de cette responsabilité. Pour les uns (1) ce n'est pas à vrai dire une responsabilité spéciale, au sens constitutionnel du mot, mais simplement la responsabilité ordinaire de tous les fonctionnaires de l'Empire. Ceci ne pouvait être admis en réalité sans méconnaître toute portée au texte de l'art. 17 ; car la loi sur les fonctionnaires d'Empire avait déjà établi ladite responsabilité. Pour d'autres Jurisconsultes, parmi lesquels il faut citer Laband (2), la responsabilité ministérielle est seulement politique. D'autres enfin et nous croyons que leur opinion est celle qui se rapproche le plus de la vérité, prétendent qu'elle constitue un principe juridique ; mais un principe absolument théorique dépourvu de toute application constitutionnelle ; le statut fédéral ayant omis d'indiquer l'étendue, la procédure, les effets et d'une façon générale, la mise en pratique de cette responsabilité. Tous cependant sont d'accord pour reconnaître que la seule conséquence de cette dernière, c'est d'obliger le Chancelier à répondre devant le Reichstag et le Bundes-

(1) Ce sont : SEYDEL, o. p., p. 129, et dans la *Revue du Droit public*, 1895 : Le Chancelier de l'Empire allemand, p. 426 ; HENSEL, *Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reichs*, dans les *Annales de Hirth*, 1881, p. 1 et s.

(2) LABAND, o. p., t. II, p. 30 ; G. MEYER, o. p , p. 460.

rat (1) aux questions qui lui sont posées et aux accusations formulées contre sa politique ; mais là s'arrête le contrôle de ces deux Assemblées qui ne sauraient en aucun cas mettre le Chancelier en minorité. Ce dernier étant le représentant du Chef de l'État n'est pas, à la différence de ce qui se passe dans le régime parlementaire, tenu de partager les opinions de la majorité et par conséquent ne se trouve en aucune façon à la merci d'un vote des Assemblées législatives. Aussi est-il nommé et révoqué librement par l'Empereur et sa compétence, loin de porter sur toutes les matières intéressant l'Empire, concerne uniquement celles « qui ont été déférées à la Présidence (à l'Empereur), spécialement les objets qui touchent à l'administration propre de l'Empire et au contrôle de celui-ci sur l'exécution de ses lois ».

Le Chancelier pouvait, quoique ministre unique, se faire remplacer en cas d'empêchement et sur sa demande par un suppléant en vertu de la loi du 17 mars 1878 (2). De par ses art. 1 et 2 l'Empereur était investi dans le cas mentionné, du pouvoir de lui nommer soit un représentant (*Generalstellvertreter*) (3) sorte de vice-chancelier ayant à s'occuper de toutes

(1) Seul Rosenberg (*Die Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers*, p. 31) soutient que la responsabilité du Chancelier n'existe que devant le Reichstag.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1878, p. 7. Traduction française dans l'*Annuaire*, 1879, p. 88.

(3) L'Empereur ne pourrait imposer contre son gré un représentant au Chancelier.

les affaires rentrant dans sa compétence (1), soit un suppléant spécial (*Ressortstellvertreter*) destiné à le remplacer dans une affaire particulière (2). Mais alors et chaque fois que ce suppléant était appelé à contresigner à sa place une prescription législative, il se rendait tout comme lui et bien qu'exceptionnellement responsable (3). Cependant le Chancelier pouvait toujours quoique remplacé se substituer quand bon lui semblait et pour telle affaire qu'il lui plaisait à son représentant (4).

Comme fonctionnaire de l'Empire le Chancelier avait une compétence double. Il devait d'une part surveiller les administrations particulières des différents Etats et de l'Alsace-Lorraine, depuis que le Statthalter lui avait succédé à la tête de l'administration particulière de ce pays et d'autre part il était le chef de l'administration de l'Empire. Les matières réservées à cette dernière étaient au début fort peu nombreuses.

La Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord ne faisait mention que des Postes et Télégraphes. Mais, à mesure que les besoins de l'Etat toujours extensibles se multipliaient sous l'empire

(1) Le représentant général du Chancelier devait aussi le suppléer comme Président du Bundesrat. Il y a controverse sur le point de savoir s'il doit nécessairement, comme ce dernier, être membre du Conseil fédéral.

(2) Tous les représentants particuliers devaient être choisis par l'Empereur parmi les conseillers d'Etat.

(3) C'était l'opinion du prince de Bismarck et du ministre Von Mittnacht (cité par G. MEYER). C'est encore l'opinion de tous les auteurs, ARNDT excepté (*Das Reichsstaatsrecht*, p. 886).

(4) Article 3 de la loi du 17 mars 1878.

du progrès et de la civilisation, d'autres branches de l'administration étaient créées au profit de l'Etat fédéral. Elles sont aujourd'hui assez étendues et ont pour objet : les Postes et Télégraphes, les affaires étrangères, la marine, les affaires d'Alsace-Lorraine, celle des Pays de Protectorat, les finances de l'Empire, une partie de la Justice et les affaires de la Banque d'Empire.

Il est bien évident que le Chancelier ne pouvait parvenir seul à expédier toutes les affaires qui étaient de son ressort. C'est pourquoi dès le début on lui adjoignit la Chancellerie fédérale ou autorité, placée sous ses ordres, qui avait pour mission de l'aider dans sa tâche de ministre de l'Empereur et de fonctionnaire de l'Empire (1). Elle comprenait diverses

(1) La Chancellerie de la Confédération de l'Allemagne du Nord, dont celle de l'Empire n'était que la continuation, fut créée par l'ordonnance fédérale du 12 août 1867 (*Bundesgesetzblatt*, 1867, p. 29). Elle constituait une autorité chargée d'aider le Chancelier dans sa tâche de ministre du Président de la Confédération et de Chef de l'administration fédérale; sa compétence s'étendait à toutes les matières rentrant dans cette tâche et que l'on peut ranger sous trois chefs : 1° l'administration fédérale; 2° la surveillance de l'administration particulière des différents Etats membres; 3° l'activité gouvernementale proprement dite : par exemple la préparation des projets de lois. Une ordonnance du 18 décembre 1867 (*Bundesgesetzblatt*, 1867, p. 328) créa au sein de la Chancellerie deux sections destinées à s'occuper des deux seules matières administratives réservées à la compétence de la Confédération, c'est-à-dire des Postes et Télégraphes. La première de ces sections fut la division des Postes (*Generalpostamt*), la seconde celle des Télégraphes (*Die Generaldirektion der Telegraphen des Norddeutschen Bundes*). Il n'y avait pas, au temps de la Confédération de l'Allemagne du Nord, d'autres matières administratives fédérales ressortissant par conséquent à la Chancellerie. Le Roi de Prusse était le chef de l'armée et de la marine fédérale et directeur des affaires étrangères. D où la préparation des affaires de ces administrations relevait non de la Chancellerie, mais des ministres prussiens. Quant aux autres

sections correspondant aux différentes matières réservées à la compétence administrative fédérale. Mais par suite d'un mouvement qui détacha une à une les attributions de la Chancellerie pour les confier à des Offices particuliers, sortes de ministères spéciaux et indépendants, ayant à leur tête un Directeur relevant directement du Chancelier, son supérieur hiérarchique, il ne resta bientôt plus à cette Chancellerie que les affaires intérieures. Enfin l'ordonnance du 24 décembre 1879 (1) transforma définitivement cette dernière en Office impérial de l'intérieur (2) (*Reichsamt des Innern*).

matières administratives, elles n'étaient pas matières fédérales. L'ordonnance du 12 mai 1871 (*Reichsgesetzblatt*, 1871, p. 102) conservait cette Chancellerie, qui prenait le nom de Chancellerie de l'Empire (*Reichskanzleramt*). A côté des deux sections indiquées, il fut institué, sitôt l'acquisition de l'Alsace-Lorraine, une troisième section qui eut à s'occuper, ainsi que nous l'avons vu, des affaires d'Alsace-Lorraine, des affaires intérieures de l'Empire, de l'administration des chemins de fer et des finances. Enfin une quatrième section, créée en 1876, devint la section de la Justice de l'Empire (*Reichsjustizamt*).

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1879, p. 321.

(2) La substitution à la Chancellerie des divers Offices se fit successivement et de la façon suivante. Au temps de la Confédération de l'Allemagne du Nord, les affaires étrangères qui avaient pour chef le roi de Prusse, furent érigées le 1er janvier 1870 en Office spécial et indépendant de la Chancellerie qui devint avec l'Empire, l'Office impérial des affaires étrangères (*auswærtiges Amt des deutschen Reichs.*). L'ordonnance du 15 juin 1871 (*Reichsgesetzblatt*, 1871, p. 272), qui supprimait le commandement du roi de Prusse et surtout l'ordonnance du 1er janvier 1872 (*Reichsgesetzblatt*, 1872, p. 5), érigèrent en Office particulier et indépendant l'Office de la marine. Puis ce fut la loi du 27 juin 1873 (*Reichsgesetzblatt*, 1873, p, 164), qui instituait l'Office des Chemins de fer de l'Empire. Quant aux sections 1 et 2 de la Chancellerie, elles disparurent en vertu de l'ordonnance du 22 décembre 1875 (*R.-G.-B.*. p. 379), pour former un Office particulier.

En outre, l'Office impérial de la justice qui formait la quatrième section de la Chancellerie en fut séparé pour constituer un Office

C'est un Directeur ou un Secrétaire d'Etat qui se trouve placé à la tête de chacun de ces Offices; mais ces directeurs et ces secrétaires d'Etat, loin de revêtir malgré une analogie apparente, le même caractère juridique que le Chancelier, ne sont en réalité que de simples fonctionnaires sous les ordres du premier. Ils ne sont pas ses égaux ; car « en qualité de ministre de l'Empereur, le Chancelier n'a pas de collègues. Les Secrétaires d'Etat qui au point de vue de l'étendue de leurs attributions correspondent à des ministres, ne sont pas des ministres ; mais des subordonnés du Chancelier» (1). Il en résulte qu'ils ne sont pas responsables au sens du droit constitutionnel ; mais qu'ils encourent seulement la responsabilité de leurs actes comme tous les fonctionnaires de l'Empire. Ces offices aujourd'hui assez nombreux sont : l'Office de l'intérieur *(Reichsamt des Innern)* (2), l'Office de la marine *(Reichsmarineamt)*, l'Office des affaires étran-

indépendant le 1er janvier 1877. Nous verrons plus loin, que les affaires d'Alsace-Lorraine furent retirées à la troisième section pour être attribuées à partir du 1er janvier 1877 à un nouvel Office. Enfin furent encore détachées de cette troisième division l'administration des Chemins de fer et les finances dévolues à deux créations récentes : l'Office de l'administration des Chemins de fer de l'Empire (*Reischsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen*) et l'Office du trésor de l'Empire (*Reichsschatzamt*). Il ne restait par conséquent plus à la Chancellerie que les affaires intérieures, aussi l'ordonnance sus-indiquée du 24 décembre 1889, la transforma-t-elle définitivement en Office impérial de l'intérieur (*Reichsamt des Innern*).

(1) Seydel : « Le Chancelier de l'Empire allemand » (dans la *Revue du Droit public*, 1895, p. 434).

(2) Cet Office de l'intérieur comprend divers Offices spéciaux; nous nommerons à titre d'exemple : l'Office de la statistique (*Statistisches Amt*), l'Office sanitaire de l'Empire (*Reichsgesundheitsamt*), les Commissaires de l émigration (*Kommissare für Auswanderungswesen*), etc.

gères (*Auswærtiges Amt*) (1), l'Office des chemins de fer (*Reichseisenbahnenamt*), l'Office des Postes (*Postamt*) (2), l'Office de la justice (*Reichsjustizamt*), l'Office du trésor de l'Empire (*Reichsschatzamt*), l'Office de l'administration des chemins de fer (*Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen*), enfin les autorités de la Banque d'Empire (*Reichsbankbehœrden*) (3). Ajoutons qu'à côté de ces différentes autorités il en existe d'autres, telles que certaines autorités financières qui sont totalement indépendantes du Chancelier ; mais nous ne faisons que les mentionner au passage, leur étude comportant de trop longs développements pour être abordée dans cette thèse (4).

Quant à la Justice de l'Empire, nous dirons qu'elle porte sur trois points : la révision des jugements rendus par les Tribunaux des Etats particuliers, la juridiction dans les pays où les Consuls en sont investis en vertu de traîtés diplomatiques et la juridiction militaire pour l'armée et la marine. Contentons-nous seulement de faire observer que le Tribunal supérieur de Commerce de Leipzig (*Bundesoberhandelsgericht*) créé en 1869 avec une compétence

(1) De cet Office dépendent les ambassades, les consulats, les autorités dans les pays protégés, etc.

(2) Elle comprend quatre sections : celle des postes, celle des télégraphes, celle du personnel, enfin celle de l'administration.

(3) Les autorités de la Banque d Empire comprennent le conseil d'administration de la Banque (*Bankkuratorium*) et la direction de la Banque (*Bankdirectorium*). Cette dernière seule se trouve sous la dépendance du Chancelier.

(4) Consulter à ce sujet : LABAND, o. p., t. II, p. 65 ; G. MEYER, o. p., p. 468; ZORN, o. p., t. I, p. 277 ; SCHULZE, o. p., t. II, p. 108.

révisionnelle s'étendant seulement aux affaires de commerce, se vit remplacer le 1er octobre 1879 par le Tribunal d'Empire (*Reichsgericht*) dont les attributions furent plus étendues et qui subsiste encore aujourd'hui.

Nous en avons fini avec l'organisation politique de l'Empire allemand. Il nous reste maintenant à rechercher quelle a été l'organisation spéciale donnée à l'Alsace-Lorraine par suite de l'introduction de la Constitution fédérale dans ce pays ; c'est-à-dire le statut particulier qui devait servir de cadre à l'Empire pour y exercer la compétence réservée aux Etats confédérés.

Tout d'abord depuis l'introduction de la Constitution du 16 Avril 1871 dans le Reichsland jusqu'au 2 mai 1877, il n'y eut aucune organisation particulière de cette collectivité ou plus exactement elle se confondit avec celle générale de l'Empire. C'était là le résultat non de l'application intégrale de la Constitution fédérale, qui, nous l'avons vu, était impossible, mais de l'esprit même de cette application. Celui-ci exigeait en effet, pour qu'elle soit parfaite (dans la mesure où elle pouvait l'être) la suppression totale de l'organisation de la loi du 9 Juin 1871 (1)

(1) Pour Leoni, o. p,, p. 162 et 163, l'introduction de la Constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine n'eut pas pour effet d'abolir l'organisation politique de la loi du 9 juin 1871, qui subsistait toujours avec cette différence que l'assentiment du Reichstag devenait désormais nécessaire ; l'alinéa 4, paragraphe 3 de la loi le prescrivait en plus de celui du *Bundesrat*. Cette opinion, fausse suivant nous, est contraire au texte qu'elle invoque, qui remplace l'organisation antérieure du *Reichsland* par celle constitutionnelle de l'Empire. Ce texte dit en effet, que le pouvoir législatif devra être exercé au moyen des lois d'Empire. même dans le

même sous le rapport de l'exercice de la compétence spéciale de l'Empire en Alsace-Lorraine et son remplacement par l'organisation constitutionnelle de celui-ci (1). En sorte que s'il était possible de distinguer durant cette période au point de vue des principes, deux formes de l'exercice du pouvoir politique de l'Empire en Alsace-Lorraine : l'une générale commune à tout le territoire fédéral, l'autre spéciale propre à cette collectivité, il ne faut pas oublier que cette différence n'était en réalité que théorique. En fait, non seulement c'était la même puissance de domination qui était exercée par l'Empire sur ce territoire puisque deux puissances d'Etat aux mains de la même personne sur le même domaine n'en forment en réalité qu'une ; mais encore ces deux formes ne présentaient entre elles aucune différence et se confondaient par conséquent en une seule.

cas où la compétence législative dans les Etats confédérés n'appartient pas à l'Empire. (Voir la façon de penser de LABAND, sur la théorie de Leoni, o. p., tome II. p. 548, renvoi (2). La doctrine de Zorn. op. p. 529, est à peu près identique à cette dernière, seules les raisons invoquées sont différentes. Nous y reviendrons plus loin.

(1) Il faut cependant remarquer que l'organisation de la loi du 9 juin 1871, bien que remplacée par celle de l'Empire, n'en subsistait pas moins sur quelques points particuliers. Cela tient à ce que cette dernière était loin d'être complète particulièrement à l'égard de l'administration et de la justice qui étaient presqu'entièrement réservées aux Etats particuliers. Il faut par conséquent admettre que pour ces affaires les prescriptions des lois publiées sous le régime de la loi du 9 juin 1871, continuaient à rester en vigueur. D'autre part, une légère dissemblance est à noter entre l'organisation politique de l'Empire et la même organisation appliquée à l'Alsace-Lorraine. Elle consiste ainsi que nous l'étudierons plus loin dans un droit d'ordonnance, qui dans la seconde appartient à l'Empereur en vertu de la loi du 25 juillet 1873.

Elles résultaient toutes deux de la même organisation politique : celle constitutionnelle de l'Empire allemand.

Mais par la loi du 2 Mai 1877 (1) et par celle du 4 Juillet 1879 (2) qui ne faisait que compléter la première, l'Alsace-Lorraine recevait une organisation spéciale destinée à l'exercice de la compétence particulière de l'Empire sur ce territoire. C'est cette organisation qu'il va nous falloir étudier ici, en recherchant à quelles autorités étaient attribuées les diverses fonctions de l'Etat allemand sous ce régime nouveau. La fonction législative était réglementée au point de vue organique par le statut du 2 Mai 1877 qui créait deux formes de la législation spéciale de l'Alsace-Lorraine (3). L'une n'était autre que la voie législative ordinaire de l'Empire, qui seule avait servi pour cette collectivité depuis le 1er Janvier 1874 et qui continuait désormais à subsister mais à titre exceptionnel et subsidiaire seulement ; l'autre, création de la loi du 2 Mai 1877, devait être la voie normale et habituelle de la législation particulière du Reichsland. Autrement dit le texte constitutionnel attribuait la fonction législative spéciale de l'Empire en Alsace-Lorraine exceptionnellement aux organes

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1877, p. 491. Traduction française dans DARESTE. Les Constitutions modernes, p. 382 et 383.

(2) *Reichsgeselzblatt*, 1879, p. 165. Traduction française dans DARESTE, p. 383 et s.

(3) La voie législative nouvelle était créée par l'article II de la loi du 2 mai 1877, ainsi conçu : « *Landesgesetze für Elsass-Lothringen, einschliesslich des jærlichen Landeshaushalts-Etats, werden mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der durch den Kaiserlichen Erlass vom 29 October 1874, eingesetzte Landesausschuss, demselben zugestimmt hat.* »

législatifs de celui-ci et habituellement à des organes spéciaux que nous allons étudier (1).

Auparavant nous ferons au sujet de la voie exceptionnelle cette remarque : c'est que le droit à la sanction continuait quoiqu'en aient prétendu Zorn (2) et Leoni (3) d'être dans celle-ci le monopole du Bundesrat (4). Pour que les lois particulières à l'Alsace-Lorraine soient faites ainsi que l'exigeait formellement l'art. 2 de la loi du 2 Mai (5) suivant le mode usité pour celles de l'Empire, il fallait en effet que ce soient les mêmes organes qui interviennent pour leur confection, que pour celle des lois d'Empire et par conséquent que l'autorité chargée de la sanction soit le Bundesrat.

Zorn, qui rejette cette manière de voir, admet au contraire que la loi nouvelle laisse dans la voie exceptionnelle le droit de sanction à l'Empereur. A l'appui de cette affirmation, il apporte l'argumenta-

(1) Pour distinguer ces deux voies l'une de l'autre, nous qualifierons la voie législative ordinaire de l'Empire de *voie exceptionnelle* ou de *voie extraordinaire*, et la seconde de *voie habituelle* ou de *voie régulière*.

(2) Zorn, o. p., t. I, p. 531.

(3) Leoni, o. p., p. 163.

(4) G. Meyer, o. p., p. 476 et *Anteil der Reichsorgane;* Laband, o. p., t. II, p. 652 ; Schulze, o. p., t. II, p. 369 ; E. Mayer, *Staatsgewalt und Gesetzgebung*, p. 37 ; Hænel, *Das deutsche Staatsrecht*, p. 327 ; Kayser, dans le *Jahrbuch de Holtzendorff*, t. III, p. 404 ; Stengel, dans les *Annales de Hirth*, 1876, p. 816 ; Stœber, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*. t. II, p. 662, note 68 ; Rœnne, o. p., t. I, p. 77 ; Rosenberg, dans les *Annales de Hirth*, 1899, p. 401 et 405 ; Rehm, dans les *Annales de Hirth*. 1885, p. 73 ; Binding, *Die rechtliche Stellung des Kaisers*, p. 20 et 21 ; et Bruck, o. p , t. I, p. 237, sont de notre avis.

(5) Cet article est ainsi conçu dans son premier alinéa : « *Die Erlassung von Landesgesetzen im Wege de Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten.* »

tion suivante. Le droit à la sanction est un apanage de la souveraineté ; or, si le Bundesrat est souverain dans l'Empire, il a en Alsace-Lorraine délégué la puissance suprême à l'Empereur, par conséquent le droit de sanction. Nous objectons en premier lieu à la théorie de Zorn que pour admettre la souveraineté du Bundesrat et par conséquent la délégation de celle-ci à l'Empereur, il faut partir du principe combattu par nous de l'Empire monarchie. En second lieu, nous lui reprocherons d'être en contradiction formelle avec les faits. La loi du 2 mai ne dit nulle part en effet que la souveraineté en Alsace-Lorraine doit revenir à l'Empereur, mais au contraire spécifie formellement que *la voie législative ordinaire de l'Empire est maintenue dans le Reichsland* (art. 2).

Leoni, le second auteur, qui soutient que le droit de sanction appartient à l'Empereur dans la voie exceptionnelle base sa façon de penser sur le fait que la loi du 2 mai 1877 avait voulu conserver à l'Alsace-Lorraine l'ancienne organisation de la loi du juin 1871 qui selon lui avait continué à subsister même après l'introduction de la Constitution fédérale dans la Terre d'Empire. Cette organisation subissait seulement une légère modification au point de vue législatif. En plus de l'assentiment du Bundesrat l'Empereur devait encore obtenir celui du Reichstag. Aussi était-ce à lui et non au Conseil fédéral que revenait pour Leoni la sanction des lois dans la voie exceptionnelle. Nous ne pouvons que répondre à cette doctrine qu'elle est contraire à l'esprit des lois du 20 juin 1872 et 25 juin 1873 qui, en introduisant

dans le Reichsland la Constitution fédérale, avaient voulu faire table rase de son ancienne organisation. D'autre part elle méconnaît les réalités positives ; car supprimée en droit cette forme législative n'avait plus été utilisée en fait depuis le 1er janvier 1874 (1). Quant à la voie habituelle, elle était mise par la loi du 2 mai à la disposition de l'Empereur. Celui-ci, en vertu de l'art. 1 de cette loi, était institué législateur habituel de l'Alsace-Lorraine, sous condition toutefois de l'assentiment du Bundesrat (2) et de l'approbation du Landesausschuss (Délégation provinciale de l'Alsace-Lorraine) (3). Le projet de loi résulte dans notre cas non plus du vote concordant du Bundesrat et du Reichstag, mais de celui du Bundesrat et du Landesausschuss, ce dernier remplaçant ici le Reichstag. L'initiative en matière de lois appartenait non seulement au Gouvernement, mais encore à chacune de ces deux Assemblées. Toutefois, tandis que dans le Conseil fédéral chaque membre a le droit de déposer une proposition législative, il faut au Landesausschuss que tout projet soit présenté par sept de ses membres au moins (4). Bien qu'ordinairement

(1) LABAND, o. p., tome II, p. 648, renvoi (2).

(2) La différence des termes employés par le texte (art. 1), pour désigner l'assentiment du Bundesrat et celui du Landesausschuss n'a à notre avis et à celui de la majorité des auteurs aucune conséquence juridique.

(3) Le Landesausschuss (Délégation provinciale), instituée par l'ordonnance du 29 octobre 1874, constitue la Représentation populaire allemande d'Alsace-Lorraine. Nous étudierons dans la deuxième partie de cette thèse tout ce qui touche juridiquement au Landessausschuss (formation, caractère juridique, compétence).

(4) La loi du 4 juillet 1879, art. 21.

c'est tout d'abord au Bundesrat que sont soumises les propositions de lois, il n'y a cependant aucune règle constitutionnelle à ce sujet et il pourrait se faire que cet ordre soit interverti. Quand un projet est voté par le Conseil fédéral, le Chancelier en avertit le Statthalter; de même quand le Landesausschuss a donné son approbation à une proposition législative, c'est son Président qui la porte à la connaissance du Gouvernement. Celui-ci transmet alors le projet à l'autre Assemblée. Mais ce n'est pas là en réalité une obligation pour lui ; car à tout moment il reste libre de retirer le projet. A plus forte raison ne lui est-il imparti aucun délai pour obtenir le consentement de la seconde Assemblée sur le projet voté par la première. Le Conseil fédéral et le Landesausschuss jouissent en revanche du droit de modifier ou de rejeter les propositions législatives qui leur sont présentées (1).

Il est un cas cependant où en vertu de l'art. 3 de la loi du 2 mai, le principe que tout projet doit être accepté par le Bundesrat et par la Délégation, reçoit une notable exception. C'est quand il s'agit de la préparation du Budget. Dans ce cas, en effet, si le Landesausschuss vient à refuser son assentiment il est remplacé par le Reichstag. Cette disposition a pour but d'assurer le vote annuel du budget.

Enfin toute proposition de loi doit au préalable être soumise au Conseil d'Etat pour que celui-ci donne son avis (2). Toutefois ce dernier ne pourrait lier le

(1) Voir à ce sujet Leoni, o. p., p. 162 ; Bruck, o. p., t. I, p. 233.
(2) Article 9 de la loi du 4 juillet 1879.

gouvernement ; car il n'a qu'une valeur purement consultative. Il en résulte que c'est là une simple formalité sans influence sur la validité du projet et dont l'inobservation ne saurait en entraîner la nullité.

La sanction des lois dans la voie habituelle appartient à l'Empereur à la différence de ce que nous venons de voir pour la voie exceptionnelle ; les auteurs de droit public sont unanimes sur ce point. Bien que nulle part ce principe ne soit posé dans la loi du 2 mai 1877, il s'en dégage cependant d'une façon implicite. Deux raisons militent en faveur de cette opinion. Tout d'abord cette loi est dans son ensemble calquée sur celle du 9 juin 1871 qui attribuait le pouvoir politique à l'Empereur et lui conférait du même coup le droit de sanction ce qui porte à croire qu'il en était encore ainsi sous le nouveau régime. D'autre part, si cette loi avait attribué le droit de sanction au Bundesrat, la voie habituelle ne se serait plus différenciée de la voie exceptionnelle (1). Enfin il faut ajouter à ces motifs que l'interprétation naturelle du texte est favorable à la compétence de l'Empereur en matière de sanction.

Voilà quelles ont été les deux voies instituées par la loi du 2 mai 1877 pour la législation particulière de l'Empire en Alsace-Lorraine. Mais si ce document faisait de l'une la voie habituelle et de l'autre la voie exceptionnelle il ne disait nulle part dans quels cas on devait utiliser l'une plutôt que l'autre. D'ailleurs

(1) Il n'y aurait plus eu entre les deux voies qu'une très légère différence, qui aurait consisté dans la substitution du Landesausschuss au Reichstag pour l'établissement des projets de loi dans la voie habituelle.

ceci eut été parfaitement inutile. La forme exceptionnelle peut toujours en droit ainsi que nous allons le démontrer et quelque paradoxal que cela puisse paraître, en raison de son caractère exceptionnel et subsidiaire, non seulement substituer d'une façon constante la forme habituelle ; mais encore la supprimer totalement en réformant ou en annulant par des décisions contraires les lois faites par elle.

Cela s'explique, si l'on se rappelle que la voie extraordinaire n'est autre que la voie législative ordinaire de l'Empire et qu'elle manifeste comme elle, la volonté de ce dernier. Or comme le fait remarquer Laband (1) il faut nécessairement admettre que « sa volonté la plus récente correspondant à sa volonté actuelle doit avoir la priorité sur sa volonté antérieure » Par conséquent celui-ci pourra toujours déroger au moyen d'une loi d'Empire particulière à l'Alsace-Lorraine non seulement à tout autre du même genre ; mais encore à une loi fédérale, voire même à la loi constitutionnelle de l'Etat allemand (2). C'est ce qui arriverait si l'Empire utilisait le mode législatif d'exception d'une façon constante et habituelle, en dérogation à la loi du 2 mai; et c'est ce qui se produit quand, par ce mode, une modification quelconque est apportée aux lois faites par la voie ordinaire.

Mais s'il est possible de réformer ou d'annuler par le mode subsidiaire les prescriptions législatives de la voie habituelle, en revanche la réciproque est formellement prohibée par le dernier alinéa de l'art.

(1) Laband, o. p., t. II, p. 655.
(2) C'est encore l'avis de Laband, p. 655.

2 de la loi du 2 mai. Il est en effet de toute évidence que les lois édictées dans la forme extraordinaire doivent toujours primer celles élaborées par l'autre voie puisque c'est par le mode suivi pour la législation fédérale par conséquent par le mode exceptionnel que l'Empire manifeste d'une façon primordiale sa volonté et que si la voie régulière existe, ce n'est que par délégation de la précédente. Ceci revient à dire que les organes législatifs particuliers et habituels de l'Alsace-Lorraine, tenant leurs pouvoirs des organes législatifs ordinaires de l'Empire qu'ils représentent, ne peuvent avoir d'autres droits que ceux qui leur sont conférés par ces derniers et a fortiori ne peuvent primer la volonté de ces autorités en modifiant ou en supprimant leurs décisions.

Il faut cependant se garder d'une exagération et ne pas se laisser aller, comme le font certains auteurs (1), jusqu'à dire qu'il est impossible, par cette voie, d'apporter un changement quelconque aux lois particulières d'Alsace-Lorraine, faites pendant la période qui va de l'introduction de la Constitution de l'Empire au statut du 2 mai 1877. Ce serait là, évidemment, une erreur. car en attribuant à la voie régulière, sous réserve de ce qui est accordé à la voie exceptionnelle, pleine compétence en matière de législation particulière, la loi du

(1) Citons : Zorn, o. p., t. I, p. 532, note 30 ; Kayser, dans le *Jahrbuch de Holtzendorff*, t. III, p. 405. Cette opinion avait également été soutenue par Laband dans la première édition de son ouvrage. Mais aujourd'hui cet auteur partage entièrement notre façon de voir, ainsi que Stœber dans l'*Archiv. für Œffentliches Recht.*, t. I, p. 663, note 70 ; G. Meyer o. p , p. 614 ; Bruck, o. p., t. I, p. 232.

2 mai lui conférait, en plus du pouvoir de légiférer sur tous les objets non réservés à la compétence fédérale, celui de modifier, réformer ou annuler les décisions antérieures portant sur les mêmes matières. En d'autres termes, par l'Article I, les facteurs législatifs ordinaires de l'Empire donnaient pouvoir à divers organes secondaires, œux de la voie habituelle, de les remplacer pour la législation particulière d'Alsace-Lorraine, c'est-à-dire de faire à leur place des lois nouvelles et de réformer les anciennes, faites par eux. Ceci est corroboré par les débats préparatoires d'où il ressort qu'à l'exception de celui réservé à la voix extraordinaire « tout le domaine matériel de la législation particulière » devait revenir à la voie habituelle qui avait, de ce fait, pour objet les lois nouvelles et la réforme des anciennes, faites par la voie ordinaire de l'Empire. Notre solution est aussi celle qui a prévalu dans la pratique du droit public; car, depuis la loi du 2 mai 1877, on enregistre un certain nombre de lois édictées par la voie réglière qui dérogent à celles faites par la voie ordinaire de l'Empire antérieurement à cette même loi.

C'est par le statut du 4 juillet 1879 que la fonction administrative en Alsace-Lorraine se voyait implicitement attribuée à l'Empereur déjà investi par celui du 2 Mai 1877 du pouvoir de promulguer les lois faites par l'un des deux modes usités pour la législation particulière. Naturellement, leur validité était toujours subordonnée à l'apposition de la signature et du sceau de l'Empereur, ainsi qu'à celle du contre-

seing du Chancelier. Mais l'innovation la plus sérieuse de la loi du 4 juillet était la supression de ce dernier comme ministre responsable de l'Empereur en Alsace-Lorraine et son remplacement dans cette fonction par le Statthalter ou gouverneur résidant à Strasbourg (1). L'Article I instituait cet organe nouveau (2) tandis que l'Art. II lui conférait les droits et obligations du Chancelier, relatifs aux lois et aux affaires du Pays d'Empire (3). Sa situation de ministre responsable de l'Empereur, dans le Reichsland, lui donnait donc compétence pour contresigner désormais, à la place du Chancelier, toutes les lois particulières à cette collectivité, encore qu'elles aient été faites par l'un ou l'autre des modes de la législation particulière. Malgré son évidence, ce principe ne laisse pas cependant d'avoir été contesté par un certain nombre d'auteurs (4) qui soutiennent que le Chancelier a toujours qualité pour contresigner les lois élaborées par la voie excep-

(1) Nous verrons dans la seconde partie de cette thèse tout ce qui a trait à l'institution et au rôle du Statthalter.

(2) Ce sont des motifs politiques, joints à un certain besoin de décentralisation qui ont présidé à la création de cette autorité nouvelle. Voici ces motifs dans LEBON, o. p., p. 259, et dans GERBER, o. p., p. 141 et s.

(3) Cet art. 2 a été modifié et rendu plus explicite par la loi du 18 juin 1902 (*G.-B.*, p. 231).

(4) LABAND, o. p , t. II p., 622 ; G. MEYER, o. p., p. 477 et renvoi 7 ; et BRUCK, o. p., t. I, p. 238. Quant à ARNDT, o. p., p. 748, il se contente d'indiquer la question comme discutée, sans prendre partie pour aucune opinion. Notre manière de voir est corroborée par LEONI, o. p., 1re partie, p. 167 et 168 et (88 et 89) et dans le Handbuch de Marquardsen, p. 265. Elle résulte encore des développements de ZORN (o. p., t. I, p. 542), ainsi que des déclarations faites au Reichstag, par le député Windhorst (*Stenographische Berichte*, p. 1771).

tionnelle, c'est-à-dire par la voie législative ordinaire de l'Empire. Nous nous bornerons à faire observer, ici, à ces écrivains, que la loi du 4 juillet 1879, en investissant, d'une façon implicite, le Statthalter de l'obligation du contreseing, ne donnait nulle part à supposer qu'elle établissait une distinction à ce sujet entre les lois faites par la voie exceptionnelle et celles confectionnées par la voie habituelle. Au reste, il n'y a rien, comme on l'a prétendu, d'anti-constitutionnel dans cette mesure ; car si la Constitution de l'Empire exige le contreseing du Chancelier, pour la validité des lois d'Empire, il ne s'agit en réalité, que des lois fédérales, c'est-à-dire des lois générales faites par lui sur les matières réservées à sa compétence et pour toute l'étendue du territoire fédéral et non des lois formelles d'Empire particulières à l'Alsace-Lorraine. Il faut reconnaître qu'en fait le Chancelier a cependant continué à contresigner ces dernières, mais cette pratique, pour être usitée, n'en est pas moins illégale, selon nous, et antijuridique.

En cas d'empêchement du Gouverneur c'était le Secrétaire (*Staatssekretær*) qui était désigné par l'art. 4 pour le suppléer dans son rôle de ministre responsable et pour contresigner à sa place les lois et les ordonnances de l'Empereur. Créé par la loi du 4 juillet 1879 ainsi que le Ministère dont il était institué le Chef, le Secrétaire d'Etat était par rapport au Statthalter ce que dans l'Empire les suppléants du Chancelier sont à l'égard de celui-ci. Tout comme eux il engageait sa responsabilité en apposant son contreseing au bas des prescriptions législatives.

La formule de promulgation des lois faites par la voie habituelle légèrement différente de celle employée sous le régime de la loi du 9 juin mentionnait en plus de l'assentiment de Bundesrat celui du Landesausschuss (1).

Quant à la publication, elle était naturellement aussi le fait de l'Empereur. Mais si l'ordre de publier émanait de lui, en revanche l'acte matériel de publication incombait au Statthalter. Cette dernière mise par l'art. 22 de la loi du 4 juillet à la charge du ministère successeur de la Chancellerie impériale dans les affaires d'Alsace-Lorraine (2) devait avoir lieu à Strasbourg. Le Bulletin des lois était d'après le même article maintenu comme organe officiel de publication des lois pour la Terre d'Empire. Par lois, il faut entendre toutes celles faites particulièrement pour l'Alsace-Lorraine quel qu'ait été le mode législatif usité pour leur confection. Aux auteurs qui soutiennent le contraire (3) nous renouvellerons les objections que nous leur avons faites à propos des lois exigeant le contreseing du Statthalter et dirons qu'il n'y avait aucune distinction à ce sujet dans le document du 4 juillet 1879 et que l'art 2 de la Constitution du 16 avril 1871 entendait parler uniquement des lois générales d'Empire et non de celles particulières à

(1) La formule de promulgation des lois faites par la voie exceptionnelle restait naturellement toujours la même.

(2) C'était la Chancellerie fédérale qui, précédemment, était chargée du soin de publier le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine.

(3) LABAND, o. p., t. II, p. 662 ; G. MEYER, o. p., p. 477 et renvoi 7 ; ARNDT, o. p., p. 753 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 238. — Notre opinion est ici encore partagée par LEONI, o. p., 1re partie, p. 168, et dans le *Handbuch de Marquardsen*, p. 265. Voir G. MEYER, o. p., p. 609 et renvoi 7.

l'Alsace-Lorraine. D'ailleurs ce n'est pas là seulement une question juridique ; mais encore une question de bon sens. Il est en effet de toute évidence que les lois doivent uniquement être portées officiellement à la connaissance de ceux qu'elles intéressent, et que c'est le seul but de leur insertion dans le Bulletin des lois. Or, publier une loi particulière à l'Alsace-Lorraine dans le Bulletin des lois d'Empire, c'est contrevenir à ce principe, puisque c'est porter à la connaissance de tous les allemands les dispositions législatives qui ne concernent et n'intéressent que les Alsaciens-Lorrains. Il y a ici par conséquent un procédé que rien ne justifie pas plus en théorie qu'en pratique et qui enlève à la publication toute signification juridique. Aussi faut-il admettre que celle faite dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine est la seule qui doive être utilisée pour toutes les lois de la législation particulière (1). Malheureusement ici encore c'est la pratique contraire qui s'est établie (2) et les lois alsaciennes-lorraines édictées par la voie législative d'exception sont en fait publiées dans le Bulletin des lois d'Empire (3).

(1) Ce que nous venons de dire s'applique également à la publication des lois particulières à l'Alsace-Lorraine antérieures à la loi du 2 mai 1877 et postérieures à l'introduction de la Constitution de l'Empire dans le Reichsland. C'est cette manière de voir qui, pendant cette période, a prévalu dans la pratique.

(2) Cependant cette pratique n'a rien de rigoureux. Différentes lois formelles d'Empire, particulières à l'Alsace-Lorraine, parmi lesquelles nous citerons, à titre d'exemple, celle du 4 juillet 1887 (*G. B. f. Els.-Loth.*, 1887, p.67), du 18 mai 1895 (*G.-B.*, 1895, p.57), etc., furent publiées dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine.

(3) Cette pratique, en contredisant celle antérieure à 1877 et cela sans aucun motif, puisque nous sommes en présence des lois rendues dans les mêmes formes, se contredit donc elle-même et justifie son inadmission de notre part.

Enfin l'art. 22 conservait en ce qui concerne l'application des lois le délai de 14 jours qui commençait à courir à partir de l'apparition du Bulletin des lois non plus à Berlin, mais à Strasbourg; à moins toutefois que la loi promulguée n'ait elle-même indiqué une autre date pour son entrée en vigueur.

Du droit d'exercer la fonction administrative découlait pour l'Empereur celui de faire des ordonnances. Les principes qu'il convient d'appliquer ici sont identiques à ceux posés à ce sujet sous le régime de la loi du 9 juin 1871. Aussi l'Empereur pouvait-il et pour des raisons analogues faire seul des ordonnances administratives ; car les circulaires ou arrêtés des différentes autorités inférieures depuis le Statthalter jusqu'au maire restaient toujours subordonnées à ses ordonnances. De même il n'avait plus compétence pour faire des ordonnances législatives car il n'y avait pas de texte formel, l'investissant d'un semblable droit. Il faut mentionner cependant deux exceptions à ce dernier principe.

La première qui est l'œuvre de la loi du 25 Juin 1873 avait par conséquent déjà reçu une application pendant la période qui va de l'introduction de la Constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine à la loi du 4 Juillet 1879. En traitant de cette période nous nous sommes borné à indiquer cette exception et à en renvoyer ici l'étude. Mais avant de l'entreprendre disons que l'exception créée par l'art. 8 de la loi du 25 Juin, qui devait subsister jusqu'à ce qu'une loi postérieure vînt lui substituer une autre réglemen-

tation, fut confirmée par l'art. 21 de la loi du 4 Juillet 1879 et existe encore aujourd'hui. L'Empereur était investi par ce texte du pouvoir de publier des ordonnances législatives à condition d'avoir obtenu au préalable, l'assentiment du Bundesrat. C'était donc, semble-t-il, au premier abord la forme législative de la loi du 9 Juin 1871 qui se voyait ressuscitée par l'art. 8 et cependant il n'en était rien. Cette voie nouvelle était en effet tellement modifiée et tellement restreinte qu'elle ne présentait plus avec la première que des ressemblances tout à fait secondaires.

Tout d'abord elle en différait quant au temps pendant lequel elle pouvait être utilisée par l'Empereur. La confection par celui-ci d'ordonnances juridiques ne devait plus avoir lieu d'une façon constante et habituelle, comme c'était le cas pour les lois sous le régime de la loi du 9 Juin, mais seulement d'une manière exceptionnelle pendant les intervalles des réunions du Reichstag. Par intervalles, il faut entendre les différents laps de temps pendant lesquels les séances du Reichstag sont suspendues, qu'ils soient occasionnés par les vacances ou par la dissolution de cette assemblée. Cependant les limites de la cessation des travaux du Reichstag ne sont pas toujours indiquées d'une manière officielle ; car si le Bulletin des lois d'Empire publie l'ordonnance qui convoque cette assemblée et fixe la date de sa première séance, en revanche jamais il ne mentionne celle de sa prorogation ou de sa clôture. C'est pourquoi la formule de promulgation des ordonnances

juridiques de l'Empereur ne fait pas mention de la date à laquelle les séances du Reichstag ont cessé, mais se contente seulement d'indiquer que l'ordonnance promulguée a été rendue par l'Empereur conformément à l'Art. 8 de la loi du 25 Juin 1873 (1). Ainsi faites pendant la suspension des séances du Reichstag, ces ordonnances législatives de l'Empereur étaient valables, si celui-ci avait obtenu au préalable le consentement du Bundesrat, quand bien même le Landesauschuss se serait trouvé réuni (2).

En second lieu, et c'est là principalement ce qui distingue cette voie nouvelle de celle de la loi du 9 Juin 1871, les ordonnances de l'Empereur faites par elle devaient pour leur validité être soumises à l'approbation du Reichstag lors de sa prochaine réunion. Si celui-ci venait à leur refuser son assentiment, elles devenaient nulles ; ainsi se réalisait la condition résolutoire à laquelle elles étaient soumises.

Au contraire si la Représentation nationale leur donnait son approbation ou négligeait seulement de les examiner et de se prononcer à leur sujet, elles restaient valables ; la condition résolutoire dont

(1) Cette formule de promulgation est ainsi conçue : « *Wir Wilhelm von Gottes Gnaden deutscher Kaiser, Kœnig von Preussen,* etc... *verordnen in namen des deutschen Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates und auf Grund des § 8 des Gesetzes vom 25 Juni 1873 betreffend die Einführung der Verfassung des deutschen Reichs in Elsass-Lothringen, für Elsass-Lothringen was folgt.* »

(2) C'est l'opinion de LABAND, o. p., t. II, p. 658 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 164 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 242.

dépendait leur nullité : le refus d'approbation du Reichstag ne s'étant pas réalisée. L'approbation tout comme le refus de l'Assemblée populaire devait être publiée dans le Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine (1) non pas par les soins du Chancelier comme le prétend Laband (2) mais par ceux du Statthalter son successeur juridique, tout au moins à partir de la loi du 4 Juillet 1879.

Il va sans dire que ce n'est pas la publication du refus d'autorisation qui entraîne la nullité de l'ordonnance impériale ; mais bien le vote de ce rejet par le Reichstag (3). C'est pourquoi, si pour une raison quelconque il venait à ne pas être publié, la nullité du règlement refusé n'en devait pas moins exister. Ces ordonnances juridiques de l'Empereur, une fois acceptées par l'Assemblée populaire, si elles ont force de lois, ne sont pas pour cela des lois véritables, ainsi que le soutient Leoni (4). Il leur manque à cette fin, comme nous allons le démontrer plus loin, le pouvoir d'abroger ou de modifier les lois particulières à l'Alsace-Lorraine, faites dans la forme de la législation

(1) C'est l'opinion de Bruck (o. p., t. I, p. 243) et celle qui prévaut en pratique. Laband soutient, en ce qui concerne le refus d'approbation du Reichstag, que sa publication doit avoir lieu au Bulletin des lois d'Empire.

(2) Laband, o. p , t. II, p. 659.

(3) Laband, même page ; Leoni, o. p., 1re partie, p. 164 ; Bruck, o. p., t. I, p. 243, sont de cet avis.

(4) Leoni, même page. Cela s'explique de la part de cet auteur, car suivant lui, les ordonnances juridiques impériales de l'article 8 de la loi du 25 juin 1873 ne pouvaient se différencier des lois faites par la voie exceptionnelle, puisque dans les deux cas c'était, suivant Leoni, à l'Empereur qu'appartenait la sanction des lois et aux mêmes organes que revenait l'établissement du projet de loi.

habituelle. Elles ne sont pas davantage des lois faites par la voie exceptionnelle, puisque la sanction appartient, en ce qui les concerne, à l'Empereur, tandis qu'à l'égard des premières elle revient au Bundesrat et, d'autre part elles ne peuvent abroger ni modifier ces dernières sortes de lois. Elles restent en réalité, même après l'approbation du Reichstag, purement et simplement des ordonnances juridiques de l'Empereur, autorisées par l'art. 8 de la loi du 25 juin 1873.

Une troisième différence entre cette voie nouvelle et la voie législative de la loi du 9 juin 1871, c'est que cette dernière possède un domaine juridique bien moins étendu que la première. Non seulement l'Empereur ne peut, par les Règlements de l'art. 8, porter atteinte à la Constitution de l'Empire, ni aux lois fédérales ; mais même il ne peut, bien que cela soit controversé (1), toucher en quoi que ce soit aux lois d'Empire particulières à l'Alsace-Lorraine. Il résulte en effet de l'exposé des motifs de cette loi que le législateur visait aussi bien les lois générales d'Empire que celles faites par la voie exceptionnelle pour le Reichsland (2). D'ailleurs l'expression de « *in Elsass-Lothringen geltenden Reichsgesetze* » employée par l'art. 8 de la loi du 25 juin au lieu et place de celle de « *Reichsgesetze* » indique bien qu'il s'agissait des secondes aussi bien que des premières. C'est

(1) G. Meyer, o. p., p. 610, renvoi 11 et *Annales de Hirth*, 1878, p. 378, et Leoni, o. p., 1re partie p. 164 soutiennent l'opinion contraire. Notre manière de voir est partagée par laband, o. p., t. II, p. 658, et Glatzer, *Provisorische Gesetzgebung*, p. 32.

(2) *Drucksachen des Reichstages*, 4e session, t. II, p. 177.

au reste la seule interprétation juridique possible. Reconnaître que l'Empereur peut par voie d'ordonnance déroger à une loi faite par la voie extraordinaire, c'est admettre qu'il est le véritable législateur dans la forme d'exception et consacrer de cette façon une dérogation au droit commun sans un texte formel, en même temps que violer la loi du 2 mai 1877. D'ailleurs dans le doute comme c'est le cas ici, sur le point de savoir si le texte consacre ou non une dérogation au droit commun ; c'est toujours par la négative qu'il faut trancher la question ; car les dérogations de ce genre sont de droit étroit et doivent être interprêtées restrictivement.

Un dernier argument en faveur de notre thèse est tiré du texte même de la loi du 2 mai 1877 où il est dit (art. 2) que les lois particulières du Pays d'Empire faites dans les formes de la législation fédérale ne peuvent être modifiées ni abrogées que par cette même voie, ce qui exclut par conséquent celle de l'art. 8 de la loi du 25 juin 1873.

De Laband (1), qui partage notre opinion à ce sujet, nous nous séparons, quand il s'agit de savoir si l'Empereur peut par des ordonnances législatives déroger aux lois faites en Alsace-Lorraine par la voie régulière. Tandis que cet auteur tranche la question par l'affirmative, l'art. 8 ne visant, selon lui, que les lois formelles d'Empire, nous optons avec Bruck (2). mais en raison de motifs différents pour la négative.

Ce n'est pas, comme ce dernier le prétend, parce

(1) Laband, o. p., t. II, p. 658.
(2) Bruck, o. p., t. I, p. 243.

que le monument législatif du 2 mai 1877 entend, par lois particulières à l'Alsace-Lorraine (Landesgesetze) celles faites par la voie habituelle, qu'il faut en conclure que l'Art. 8, spécifiant que les ordonnances juridiques mentionnées devaient être faites par l'Empereur dans le domaine de la législation particulière seulement « im Bereich der Landesgesetzgebung », entendait que ces ordonnances pouvaient modifier les lois de la législation particulière, c'est-à-dire les lois faites par la voie régulière. Cela signifiait, tout simplement, qu'elles ne pouvaient réglementer d'autres matières que celles faisant l'objet de la législation spéciale et non qu'elles pouvaient déroger à cette dernière. D'autre part, il est inexact de dire que, par législation particulière, il faut entendre, dans le cas de l'Art. 8, les lois élaborées dans la forme habituelle car, à l'époque où cet article devait trouver son application, c'est-à-dire à l'époque de l'introduction de la Constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine, la législation particulière (Landesgesetzgebung) était celle de la voie ordinaire de l'Empire et, par conséquent, celle de la voie exceptionnelle de la loi du 2 mai 1877. Si cette dernière loi a changé le sens de l'expression « législation particulière » (Landesgesetzgebung), en l'appliquant uniquement à la voie habituelle, elle n'a pas, pour cela, changé la portée de l'Art. 8, dont la prohibition reste la même (1). Il s'ensuit donc que

(1) L'article 2 de la loi du 4 juillet 1879 maintenait sans rien y changer le texte de l'article 8 et avec lui son esprit et sa portée primitive.

l'explication de Bruck est inadmissible. Nous nous rangeons, quant à la portée du texte, à l'avis de Laband; mais, tandis que ce dernier en tire cette conclusion que l'Empereur peut toujours modifier ou abroger les lois faites, dans la forme régulière, par des ordonnances juridiques, puisque l'Art. 8 ne vise que ces dernières, nous dirons simplement que l'Empereur n'en avait pas le droit pour ne pas y avoir été habilité expressément par une disposition législative, ce qui aurait constitué une dérogation à la loi du 2 mai 1877, en matière de compétence législative dans le Pays d'Empire.

Ajoutons que l'Empereur pouvait faire, dans la mesure que nous venons d'indiquer, des ordonnances juridiques sur toutes les matières réservées à la législation spéciale, sauf sur celles qui nécessitaient, en vertu de la loi du 9 juin 1871, en plus de l'assentiment du Bundesrat, celui du Reichstag (1). Elles pouvaient, par conséquent, être rendues par l'Empereur pour réglementer des matières qui n'avaient pas encore fait l'objet de dispositions législatives, ou bien en vue de l'exécution de lois particulières antérieures. Leur caractère exceptionnel se manifestait aussi en ce qui concerne leur application, car elles avaient force de loi provisoire avant d'avoir reçu l'approbation du Reichstag. C'est à ce caractère que les règlements de l'Art. 8 doivent d'avoir été dénommés, dans la littérature du droit

(1) Nous avons indiqué antérieurement ces matières en traitant de la loi du 9 juin 1871.

public : Ordonnances ayant force de lois par intérim (*Verordnungen mit interimistischer Gesetzkraft.*

La seconde exception au principe de l'incompétence générale de l'Empereur en matière d'ordonnances législatives est postérieure en date à la loi du 4 juillet 1879. Elle est l'œuvre de celle du 7 juillet 1887 (1) qui investissait ce dernier du pouvoir de faire des règlements à condition d'avoir obtenu l'assentiment préalable des Bundesrat. On serait tenté de croire que dans cette hypothèse encore le législateur avait voulu restaurer le mode de législation en vigueur sous la loi du 9 juin 1871 et cependant il n'en était rien. L'autorisation qu'il donnait à l'Empereur n'était pas en effet utilisable par lui d'une façon ordinaire et constante, comme c'était le cas pour la confection des lois sous le premier régime politique de 1871, mais seulement dans une hypothèse strictement déterminée par la loi du 7 juillet 1887 : lorsqu'une loi générale d'Empire introduite en Alsace-Lorraine venait à être modifiée par une autre de même nature. Dans ce cas, mais dans ce cas seulement, l'Empereur avait la faculté d'édicter des ordonnances juridiques pour mettre la législation spéciale du Reischland en conformité sur ce point avec celle de l'Empire (2). De cette façon, il lui était

(1) *Reischsgesetzblatt*, 1887, p. 377.

(2) Ce cas s'est présenté à plusieurs reprises déjà. Nous citerons seulement l'ordonnance de l'Empereur du 21 novembre 1887 (*G.-B. f Els-Loth*, 1887, p. 85, qui introduit en Alsace-Lorraine les modifications à la loi sur les fonctionnaires d'Empire du 31 mars 1873 (*Reichsgesetzblatt*, 1873, p. 61), contenues dans les lois du 21 avril 1866 (*Reichsgesetzblatt*, 1866, p. 80), et du

possible de modifier ou d'abroger par voie de règlement l'ancienne loi fédérale introduite en Alsace-Lorraine, grâce à l'application qu'il faisait à cette collectivité de la nouvelle loi d'Empire. Généralement il indiquait dans ces règlements, la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle dans le Pays d'Empire. Mais là, se bornait la compétence de celui-ci qui ne pouvait porter atteinte à aucune autre prescription législative, quelque mode qui ait été suivi pour sa confection (1). Telle est la seconde différence qui oppose la prérogative de l'Empereur en matière d'ordonnances juridiques, créée par la loi du 7 juillet 1887 à celle instituée à son profit par le statut du 9 juin 1871 en matière législative.

Là, s'arrêtaient toutes les conditions prescrites pour l'élaboration d'ordonnances juridiques impériales. Plus d'approbation postérieure du Bundesrat n'était nécessaire et par conséquent plus de condition résultoire n'était possible. D'autre part, elles pouvaient être édictées même pendant les sessions du Landesausschuss et du Reichstag (2).

25 mai 1887 (*Reichsgesetzblatt*, 1887, p. 194. D'autres exemples sont donnés à ce sujet par Leoni, o. p., 1re partie, page 166, renvoi 3, et par Laband, o. p., t. II, p. 661.

(1) Leoni, p. 166, fait remarquer avec raison que la voie législative de l'ordonnance de l'Empereur, même dans le seul cas où elle est autorisée, ne supprime pas totalement la véritable voie législative qui subsiste et doit être employée dans le cas qui nous occupe, chaque fois que l'introduction en Alsace-Lorraine d'une loi d'Empire nécessite des modifications au droit particulier de cette collectivité.

(2) Voir relativement à ce droit d'ordonnance de la loi du 7 juillet 1887 ; Laband, o. p., t. II, p. 661 ; Leoni, o. p., 1re partie, p. 166 ; Bruck, o. p., p. 241 et 242. Voir également les

Mais en dehors des deux exceptions que nous venons de signaler, le principe qui dénie à l'Empereur le pouvoir de faire des ordonnances législatives restait vrai.

Aussi, quoiqu'en prétendent certains auteurs cités antérieurement, et pour les mêmes motifs que précédemment, l'Empereur ne pouvait sous le régime des lois de 1877 et de 1879, édicter des ordonnances juridiques d'exécution ni des ordonnances de police ainsi que cela existait en droit public français (1).

Il ne faudrait cependant pas en conclure que ce dernier avait été entièrement aboli en cette matière ; car les formes et les formalités qu'il prescrivait relativement aux ordonnances, à l'exception de l'avis préalable du Conseil d'Etat, persistaient à être employées (2). La dérogation à ce principe en ce qui concerne l'examen préalable du Conseil d'Etat, se comprend puisque ce dernier avait été supprimé en Alsace-Lorraine et remplacé quant à ses attributions administratives par le Président supérieur (*Oberpræsident*) et à sa disparition par le Minitère d'Alsace-Lorraine en vertu de la loi du 4 juillet 1879. Il était impossible à celui-ci d'exercer le droit d'examen de l'ancien Conseil d'Etat ; car il manquait, tout comme

déclarations du Sécrétaire d'Etat von Puttkamer au Reichstag, dans sa séance du 13 juin 1887 (*Stenographische Berichte*, p. 874).

(1) Il faut en dire autant du Statthalter et des Bezirkspræsidenten. Quant aux maires une exception à cette loi avait été apportée en leur faveur par la loi du 6 juin 1895, art. 16.

(2) Nous en avons donné les motifs antérieurement en traitant de la loi du 9 juin.

le Président supérieur, d'indépendance vis-à-vis de l'Administration et de l'Empereur lui-même (1). D'ailleurs, quand bien-même il aurait été en mesure de le faire, il n'en aurait pas eu le droit ; car la loi du 4 juillet avait institué à cet effet et avec une réglementation nouvelle, un Conseil d'Etat nouveau (*Staatsrat*). Entièrement différent de l'ancien, dont il n'était pas le successeur juridique, il ne devait plus à son exemple, donner son avis, seulement dans les cas prescrits par le droit public du second Empire, mais dans tous les cas d'ordonnances à rendre en exécution des lois. Ensuite cet avis ne pouvait plus, comme celui du Conseil d'Etat français, lier l'Empereur et n'avait qu'une valeur purement consultative.

Voilà quel était le pouvoir de l'Empereur en matière d'ordonnances juridiques ; naturellement en dehors des cas exceptionnels où il pouvait en user de sa propre autorité, il en avait encore le droit quand il en avait reçu l'autorisation de l'organe législatif en vue de l'exécution de certaines lois. Tout ce que nous avons dit précédemment de cette délégation s'applique ici : elle pouvait être faite à l'Empereur seul, à l'Empereur avec l'assentiment du Bundesrat, au Conseil fédéral, au Statthalter ou enfin à certains fonctionnaires (2). Ces autorités n'étaient pas différentes de celles du régime primitif de 1871, si l'on

(1) Voir à ce sujet : LABAND, o. p., t. II, p. 607 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 51 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 80 et 241.

(2) Le ministère, les Bezirkspræsidenten et les maires pouvaient être investis par l'autorité législative du pouvoir de faire des ordonnances juridiques d'exécution.

considère que le Statthalter était le successeur du Chancelier et que la confection des ordonnances de l'Empereur avec l'assentiment du Bundesrat, constituait la voie législative créée par la loi du 9 juin. Le Conseil fédéral seul, était un organe nouveau et qui avait acquis compétence par suite de l'application à l'Alsace-Lorraine des principes de l'organisation législative de l'Empire, par la création de la voie exceptionnelle. Aussi, cette délégation au Bundesrat n'est-elle jamais possible que pour l'exécution des lois faites par la voie extraordinaire et jamais pour celles faites par le mode habituel.

Pour les ordonnances administratives, la compétence de l'Empereur n'était pas non plus tout à fait absolue. Contrairement à ce qui existait pendant la période législative de la loi du 9 juin, le Conseil fédéral était investi de la même façon que dans l'Empire du droit d'édicter en Alsace-Lorraine des ordonnances administratives en exécution des lois, quand celles-ci n'en avaient pas expressément décidé autrement. Ici, par conséquent et pour des motifs analogues à ceux que nous venons d'exposer pour les ordonnances juridiques susceptibles d'être faites par lui, le Bundesrat n'était autorisé à user de cette prérogative, qu'en vue de l'exécution des lois faites par la voie exceptionnelle et jamais en vue de celles faites par la voie habituelle.

Toute ordonnance devait, pour sa validité, être promulguée et publiée. Disons auparavant que la sanction dont elles étaient revêtues, revenait toujours à leur auteur. C'est ainsi que dans le cas des lois du

25 juin 1873 et du 7 juillet 1887, elle appartenait à l'Empereur. De même dans le cas de délégation faite à celui-ci par l'autorité législative, de rendre avec le consentement préalable du Bundesrat, des ordonnances d'exécution. La notion et la portée juridique de la sanction et de la promulgation (1) étaient les mêmes que pour les lois. L'organe investi du contreseing, était pour les ordonnances de l'Empereur, le Statthalter successeur juridique du Chancelier et pour celles du Gouverneur, le Secrétaire d'Etat. Nous avons dit précédemment à qui incombait la tâche de contresigner les ordonnances du Bundesrat.

Quant à la publication, elle devait avoir lieu au Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine, de quelqu'autorité qu'émanât l'ordonnance (2). Le délai d'entrée en vigueur était de quatorze jours, à moins de prescription contraire contenue dans l'ordonnance (3).

Disons enfin pour terminer l'étude de l'organisa-

(1) La promulgation est, elle aussi, toujours le fait de l'auteur des ordonnances, excepté quand ces dernières émanent du Bundesrat et du Ministère. C'est alors dans le premier cas le Chancelier représentant le Conseil fédéral et, dans le second cas, le Secrétaire d'Etat qui est investi de leur promulgation. La formule de promulgation des ordonnances était identique à celle des lois.

(2) Les ordonnances des différentes autorités administratives pouvaient toujours être publiées dans un organe de publication administrative, mais qui n'avait aucun caractère officiel. Cet organe, qui avait pour titre *Central und Bezirksamtsblatt*, avait fait suite aux *Amtsblætter der Bezirkspræsidenten* et à la *Gemeindezeitung für Elsass-Lothringen*, en vertu de la circulaire du Ministère du 23 décembre 1882. En fait, les ordonnances les plus importantes de ces différentes autorités administratives furent publiées dans le *Central und Bezirksamtsblatt.*

(3) C'était toujours la loi du 3 juillet 1871, relative à la publication des lois et ordonnances, qui s'appliquait ici.

tion créée en Alsace-Lorraine par les lois du 2 mai 1877 et du 4 juillet 1879, que l'Empereur pouvait déléguer tout ou partie de l'exercice de la puissance d'Etat en Alsace-Lorraine à un Gouverneur ou Statthalter. Ce dernier n'était plus dans ce cas le ministre, mais le représentant de l'Empereur et avait le même caractère juridique que lui et par conséquent la même irresponsabilité. Sa compétence ne devait s'étendre qu'aux attributions qui lui étaient conférées expressément par l'Empereur. Cette délégation pouvait être totale ou partielle, en sorte que l'Empereur pouvait faire du Chancelier, soit son remplaçant, soit simplement son collaborateur. Nous verrons dans la seconde partie de cet ouvrage tout ce qui a trait à la compétence de ce dernier. Mentionnons seulement ici que quand il agissait à ce titre, le Statthalter avait les mêmes droits que l'Empereur, avec une légère différence toutefois. Tandis que celui-ci devait, pour la validité des lois et ordonnances élaborées par lui, requérir le contreseing du Gouverneur qui devait de ce fait veiller à leur publication, le second ne pouvait contresigner ni publier lui-même les prescriptions législatives établies par lui ; car il ne pouvait jouer à la fois le rôle d'organe politique irresponsable et de ministre responsable. Aussi, était-ce le Secrétaire d'État qui était chargé de cette besogne et qui s'élevait ainsi au rang de Ministre du Statthalter. Ajoutons pour terminer que, puisque le Gouverneur n'était que le suppléant de l'Empereur, il faut en conclure que les pouvoirs conférés au premier devaient en cas d'empêchement de sa part, toujours faire retour à ce dernier.

DEUXIÈME PARTIE

LES ORGANES POLITIQUES ACTUELS DE L'ALSACE-LORRAINE

Nous venons de voir, dans une première partie, quelles sont les fonctions par lesquelles l'Empire exerce son pouvoir de domination en Alsace-Lorraine. Pour être complet et achever l'examen de l'organisation politique de cette collectivité, il nous faut maintenant étudier les différents organes préposés à l'exercice de ces fonctions. Ce sera l'objet de cette seconde partie qui se scindera elle-même en deux chapitres. Dans le premier nous traiterons des organes législatifs particuliers à l'Alsace-Lorraine et dans le second de l'organisation administrative et judiciaire de ce groupement politique,

CHAPITRE PREMIER

Les Organnes de la Législation du Reichsland

Il faut distinguer parmi eux deux sortes d'autorités. Les unes sont communes à l'Empire et à l'Alsace-Lorraine et servent en même temps de facteurs législatifs à ces deux collectivités ; ce sont : le Bundesrat, les Reichtag et l'Empereur ; les autres sont spéciales et affectées uniquement à la législation de la Terre d'Empire ; ce sont : le Landesausschuss, le Conseil d'État et le Statthalter. Nous n'indiquerons à propos des premières que les particularités qu'elles présentent relativement à l'Alsace-Lorraine ; seules, les secondes nous occuperont d'une façon particulière.

PARAGRAPHE I

Bundesrat, Reichstag et Empereur

I. Le Bundesrat (Conseil fédéral)

La nature juridique du Bundesrat est une question à la fois trop importante, trop vaste et trop contro-

versée pour être abordée ici (1). Qu'il nous suffise de dire que le Conseil fédéral est un corps politique, où les Etats confédérés exercent leurs droits de membres de l'Empire, par l'intermédiaire de leurs représentants. Mais tandis que tous y possèdent un nombre de voix délibératives plus ou moins considérable (2), l'Alsace-Lorraine qui n'est ni un Etat ni un membre de l'Empire, n'a aucune représentation au sein de cette Assemblée. Le Statthalter est bien investi par l'art. 7 de la loi du 4 Juillet 1879 du droit de nommer des Commissaires au Conseil fédéral ; mais ceux-ci ne sont pas en réalité membres du Bundesrat, car ils n'ont dans son sein que voix consultative. Ils sont appelés à y défendre les *projets de lois du domaine de la législation particulière de l'Alsace-Lorraine,* ainsi que les intérêts de celle-ci engagés dans les affaires de la législation fédérale. Ils sont en outre admis à prendre part aux délibéra-

(1) Pour le plus grand nombre, le Bundesrat est l'organe souverain unique de l'Empire, c'est-à-dire le Représentant du Corps souverain des 25 Etats allemands. C'est là ce que reconnaissent : LABAND, o. p., t. I, p. 430 ; ZORN, o. p., t. I, p. 145 ; HÆNEL, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, t. II, p. 11, etc... Suivant d'autres et particulièrement KLIEMKE, *Die Staatsrechtliche Natur der Stellung des Bundesrates*, 1894, et G. WINTER, *Der Bundesrat und Die Reichs-Oberhausfrage*, 1872, le Conseil fédéral est en réalité une Chambre haute ou une Chambre d'Etats. Pour SEYDEL enfin (o. p., p. 125), et c'est là une conséquence de sa théorie, le Bundesrat n'est pas souverain, c'est-à-dire qu'il n'est pas le Représentant souverain de l'ensemble des 25 Etats souverains allemands, mais seulement l organe de ces derniers.

(2) La Prusse, à elle seule, a 17 voix au Bundesrat, la Bavière 6, la Saxe et le Wurtemberg chacun 4, le Grand Duché de Bade et la Hesse chacun 3, le Mecklembourg-Schwerin 2 et les autres Etats allemands chacun 1.

tions relatives à ces objets ; mais ils ne doivent en aucun cas participer aux votes de ce Conseil.

Celui-ci comprend onze commissions permanentes. La neuvième instituée par une de ses décisions en date du 27 Mai 1871, est spéciale à l'Alsace-Lorraine. Elle se compose de sept membres, de deux suppléants et a pour objet, la préparation des affaires du Pays d'Empire. Pour le surplus, ce sont les mêmes règles que pour les autres commissions (1).

Les Commissaires nommés par le Statthalter peuvent prendre part à ces commissions pour les affaires du Reichsland. D'ailleurs, d'une façon générale, au cours de la discussion d'une question à l'ordre du jour, il leur est toujours permis de déposer des propositions de lois, de même ils peuvent être chargés de faire des Rapports (2).

Nous avons vu quelle était la compétence du Conseil fédéral en matière législative. Indiquons encore quelques-unes de ses autres attributions concernant l'Alsace-Lorraine. Tout d'abord, l'art. 3 de la loi du 2 Mai 1877 lui donne pouvoir d'effectuer de concert avec le Landesausschuss, le règlement des comptes du budget annuel du Pays d'Empire. En second lieu, en vertu de l'art. 66 de la loi sur les fonctionnaires d'Empire, le Bundesrat peut autoriser l'Empereur à mettre à la retraite, les

(1) Laband, o. p., t. I, p. 436 ; Bruck, o. p., t. I, p. 85.

(2) Article 5 du Règlement du Bundesrat. Ce Règlement, qui contient les règles d'organisation intérieure du Conseil fédéral, date du 27 février 1871, mais a été modifié le 26 avril 1880 et enfin le 31 janvier 1895.

fonctionnaires nommés par lui. Le même texte lui donne qualité pour connaître les Recours formés contre les décisions du Statthalter ou du Ministère à l'égard des autres fonctionnaires d'Alsace-Lorraine.

De concert avec le Conseil fédéral, l'Empereur a compétence, en vertu des Art. 87 à 93 de la loi sur les fonctionnaires d'Empire, pour créer des Chambres de discipline. Leurs membres sont nommés par le Bundesrat qui doit aussi approuver leur Règlement de service. En Alsace-Lorraine, il a usé de ce droit pour les Chambres disciplinaires de Metz, Colmar, et Strasbourg.

Enfin, le Bundesrat sert encore, dans une certaine mesure de juridiction contentieuse pour l'Alsace-Lorraine. De par l'art. 9 de la loi du 30 Décembre 1871, il doit statuer sur les Recours en matière ecclésiastique et remplacer sous ce rapport le Conseil d'Etat français. Cet article 9 est en effet conçu de la façon suivante « Les Appels comme d'Abus (*Rekurse Wegen Missbrauchs*) en matière ecclésiastique, qui d'après la loi du 18 Germinal, an X, concernant l'organisation des Cultes et les lois qui l'ont complétée, doivent être soumis au Conseil d'Etat, seront déférés au Conseil fédéral qui statuera sur le rapport de sa Commission de Justice ».

II. Le Reichstag (1)

Le Reichstag est la Représentation nationale du peuple allemand. Il est pour l'Empire, ce que les

(1) Voir à ce sujet les Manuels de Droit public de Laband, G. Meyer, Arndt, Zorn, Schulze, Rœnne, etc.

Landtage sont pour les Etats particuliers. A la différence de ce qui existe pour le Conseil fédéral et pour l'Empereur, sa nature juridique n'est pas discutée (1). Nous avons vu le rôle qu'il joue dans la législation de l'Empire et dans celle de l'Alsace-Lorraine, nous n'y reviendrons pas.

Mais par le fait même que le Reichstag est l'Assemblée des Représentants du peuple allemand, il en résulte logiquement que la portion de ce peuple, qui se trouve dans le Pays d'Empire, va être appelée à y envoyer ses représentants. Cela explique pourquoi l'Alsace-Lorraine *Terre d'Empire*, a des députés au Reichstag, tandis qu'elle est dépourvue de toute Représentation au Bundesrat.

Le Reichstag est élu au suffrage universel direct et au scrutin secret. L'art 20 de la Constitution de l'Empire qui établissait cette disposition, avait eu un précédent dans la loi électorale du 31 mai 1869 (2) qui continuait à subsister. Cette dernière complétée par l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral du 28 mai 1870 (3) fut introduite en Alsace-Lorraine par la loi du 25 juin 1873 (4) qui accordait à cette dernière 15 députés au Reichstag, portant ainsi à 397,

(1) Leoni met parfaitement en relief, la nature et la capacité juridiques de cette Assemblée en disant à la page 56 : Le Reichstag à l'instar des Landtage, ne possède aucun droit de puissance politique, aucun impérium immédiat sur les Ressortissants de l'Empire ; *cette puissance appartient en vertu de la Constitution au Bundesrat et à l'Empereur* ». C'est aussi notre manière de voir à ce sujet.

(2) *Bundesgesetzblatt*, 1869, p. 145.

(3) *Bundesgesetzblatt*, 1870, p. 488.

(4) *Reichsgesetzblatt*, 1873, p. 131.

le nombre des membres de cette Assemblée. L'ordonnance du 28 mai fut à son tour complétée et modifiée par les arrêtés du Chancelier du 1er décembre 1873 (1) du 28 avril 1903 (2) et du 29 janvier 1906 (3), établissant ou modifiant les circonscriptions électorales, ainsi que le Règlement des élections dans le Pays d'Empire. Les dispositions concernant les élections au Reichstag, sont contenues dans la loi électorale qui détermine les conditions à remplir pour être électeur, pour être éligible, ainsi que la procédure électorale à suivre (4).

Nous ne dirons rien de cette dernière, sinon qu'elle débute par une ordonnance impériale fixant le jour des élections (5). La majorité absolue est requise au premier tour de scrutin pour être élu. Un second tour peut avoir lieu entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour, quand aucun d'eux n'a eu la majorité absolue ; si les deux candidats obtiennent le même nombre de suffrages, alors il est tiré au sort par le Commissaire de vote (*Wahlkommissar*) pour savoir celui qui sera élu.

Les députés sont élus par circonscription électorale (*Wahlkreis*) dont la délimitation appartient au Bundesrat (6). Chaque circonscription est divisée en

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1873, p. 315.
(2) *Reichsgesetzblatt*, 1903, p. 202.
(3) *Reichsgesetzblatt*, 1906, p. 852.
(4) Loi électorale du 31 mai 1869, art. 1 à 14.
(5) Constitution de l'Empire, art. 20.
(6) Art. 6 de la loi électorale ; art. 6 de la loi du 25 juin 1873 et art. 6 de la loi du 29 juin 1906.

districts ou sections de vote (*Wahlbezirke*) ne pouvant dépasser chacun le chiffre de 3.500 habitants (1). Toute section doit former une liste électorale, comprenant tous les individus de la section ayant le droit de prendre part au vote (2).

Pour être électeur, il faut être Allemand, avoir 25 ans d'âge (3) et être domicilié au moment de l'élection dans la circonscription électorale où l'on veut exercer son droit (4).

Pour être éligible, il faut avoir 25 ans, posséder depuis un an au moins, la nationalité d'un Etat particulier et être électeur. Toutefois les personnes chez qui le droit de vote est suspendu (5) sont éligibles. Les députés au Reichstag dont l'élection doit être validée par ce dernier sont élus pour cinq ans (6).

Ajoutons enfin que les membres de cette Assemblée peuvent y interpeller le Statthalter, mais comme le font observer Laband et Bruck (7), si le Gouverneur a pleine latitude pour faire répondre aux interpellations, en revanche, il n'y a là aucune obligation juridique de sa part (8).

(1) Ordonnance du 28 mai 1870, art. 6 et 7.
(2) Art. 8 de la loi électorale ; art. 2 de l'ordonnance du 28 mai.
(3) Art. 1 de la loi électorale.
(4) Les exceptions à ce principe sont de deux sortes ; elle reposent, soit sur l'absence du droit de vote, chez certains individus, soit sur la simple suspension momentanée de ce droit, chez certains autres. L'énumération en est faite dans les art. 2, 3, 7 et 8 de la loi électorale.
(5) Art. 4 de la loi électorale.
(6) Article 24 de la Constitution fédérale.
(7) LABAND, o. p., t. I, p. 463, et BRUCK, o. p., t. I, p. 91.
(8) Pour le détail, voir : LABAND, o. p., t. I, p. 463 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 56 et s. ; BRUCK, o. p., t. I, p. 85, etc...

III. L'Empereur (1)

L'Empereur jouit de la double qualité d'organe général de l'Empire et d'organe particulier de l'Empire en Alsace-Lorraine. Comme organe général de l'Empire, sa situation juridique est assez controversée. Pour les uns, il a le caractère d'un monarque, non pas, il est vrai d'un Souverain dans une monarchie limitée, comme c'est le cas pour le Roi de Prusse dans l'Etat prussien ; mais d'un monarque dans une monarchie parlementaire tel qu'il se rencontre dans l'Etat belge par exemple (2). Pour d'autres, il n'est à proprement parler qu'un simple fonctionnaire fédéral, placé à la tête de l'administration de l'Empire et a la même nature et la même situation juridique que le chef du pouvoir exécutif dans les démocraties. Entre ces doctrines extrêmes viennent prendre rang des opinions intermédiaires. C'est ainsi que pour concilier le caractère de Monarque chez l'Empereur avec celui de Souverain chez le Conseil fédéral, certains jurisconsultes sont allés jusqu'à admettre un partage de la souveraineté entre ces deux organes et à en faire ainsi des autorités co-souveraines (3).

(1) Consulter à ce sujet les différents manuels de droit public des auteurs précités, ainsi que les ouvrages de Leoni et de Bruck. Voir également Apel, *Die Landesherrliche gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen* ; Hamburger, o. p., p. 79.

(2) Preuss, dans la *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, t. XLV, p. 442 et s., et Bornhak, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. VIII, p. 426 et s.

(3) Von Martitz, o. p., p. 48 ; R. Fischer, *Das Recht des deutschen Kaisers*, p. 20.

D'autres, et c'est le plus grand nombre, voient dans l'Empereur, un personnage mixte prenant rang entre un Souverain et un simple fonctionnaire fédéral, c'est-à-dire un organe privilégié de l'Empire possédant à l'encontre du Bundesrat, certains droits propres, indépendants et personnels (1), Nous n'avons pas à examiner ici cette question qui est trop vaste et trop sérieuse pour trouver place dans ce chapitre, ni à rechercher ce que ces différentes doctrines ont de fondé. Mentionnons seulement, sans entrer dans aucune démonstration à cet égard, en nous basant sur ce que nous avons dit précédemment à propos de la nature juridique de l'Empire, que l'Empereur, tout comme le Bundesrat, est un organe fédéral et qu'il partage avec lui l'exercice du pouvoir politique de l'Empire ; autrement dit, nous admettons un partage non pas de la souveraineté, mais de la puissance d'État entre l'Empereur et le Conseil fédéral.

La nature juridique de l'Empereur, comme organe particulier de l'Empire en Alsace-Lorraine est toute différente. Aux termes de l'art. 3, parag. I de la loi du 9 juin 1871, il est non pas propriétaire mais seulement détenteur de la puissance publique. En d'autres termes, l'Empire ne s'est pas dessaisi à son profit de la puissance d'État en Alsace-Lorraine, mais a continué à l'exercer par son intermédiaire. La situation de l'Empereur dans le Reichsland présente,

(1) Ces auteurs sont : Laband, o. p., t. I, p. 234 et s.; G. Meyer, o. p., p. 424, 439 et s. ; Schulze, o. p , t. II, p. 33 et s., et d'une façon générale tous les auteurs marquants de droit public.

ainsi que le fait observer E. Mayer (1), une analogie frappante avec celle d'un Régent dans un Etat monarchique. Tout comme le Régent, l'Empereur est délégué pour exercer un pouvoir politique qui ne lui appartient pas, et qui réside entièrement dans la personne du souverain dont il est le représentant. Cependant, pour être importante, cette analogie n'est pas absolue. Tandis que le premier exerce la puissance publique en vertu d'un droit qui lui est propre et qu'il tient de la Constitution, le second use, au contraire, de cette prérogative au nom d'un droit qui lui est étranger et qui réside tout entier en la personne de l'Empire. En second lieu, loin d'être comme le Régent, le représentant du Souverain dont il exerce les droits, l'Empereur n'est à proprement parler que l'organe de l'Empire en Alsace-Lorraine.

Un seul auteur, Leoni (2), a contesté ce caractère juridique de l'Empereur dans le Pays d'Empire. Pour lui, il n'est pas seulement détenteur à titre précaire des droits de puissance en Alsace-Lorraine, mais il est le véritable souverain (*Landesherr*) de cette collectivité. Nous n'ajouterons rien à la réfutation que nous avons faite antérieurement de la doctrine de Leoni, sinon qu'elle est confirmée par le projet primitif de la loi du 9 juin 1871 (3). En effet, en place

(1) E Mayer : *Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsass-Lothringen*, p. 10, et après lui cette observation a été faite par Hamburger, o. p., p. 80 et Mulert, o. p., p. 42.

(2) Leoni, o. p., 1re partie, p. 47 et s.

(3) C'est là un argument donné par Apel, *Die Landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen*, p. 39 ; Mulert, o. p., p. 40 et s., et Bruck, o. p., p. 78.

de dire : « *Die Staatsgewalt in Elsass und Lothringen übt der Kaiser aus* », le texte de l'article 3 disait exactement : « *Alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus* (1) »; ce qui signifie bien que dans la pensée du législateur l'Empereur n'était que détenteur de droits qui ne lui appartenaient pas (2).

Comme l'exercice de la puissance d'Etat en Alsace-Lorraine est un droit attaché à la personne de l'Empereur, il est donc intéressant de rechercher quelles sont les règles relatives à l'acquisition de la dignité impériale. A ce sujet, l'article XI, parag. 1 de la Constitution du 16 avril 1871 dit textuellement : « Le Præsidium fédéral (3) appartient au Roi de Prusse, qui prend le nom d'Empereur allemand. » Il en résulte donc que la dignité impériale est un accessoire de la couronne de Prusse et par conséquent que les règles applicables à la couronne impériale sont les mêmes que celles réglementant l'accession au trône prussien, c'est-à-dire les prescriptions du droit public prussien (4) d'une part et les lois dynastiques de la maison royale d'autre part.

La dignité impériale est donc héréditaire en ligne agnatique et attachée au privilège de masculinité et de primogéniture (5), puisque telles sont les règles du droit constitutionnel prussien qui consacre en

(1) *Annales de Hirth*, p. 847.
(2) Notre opinion est celle de la grande majorité des auteurs.
(3) Le Præsidium fédéral ou Présidence de la Confédération revenait donc à l'Empereur.
(4) Ces règles sont contenues dans les articles 53, 54, 56, 57 et 58 de la Constitution prussienne.
(5) Article 53.

cette matière le *jus sanguinis*. La majorité est fixée à 18 ans (1) et en cas de minorité ou d'empêchement du Roi, l'article 56 de la Constitution de la Prusse prescrit l'institution d'une régence qui doit revenir à l'agnat majeur le plus proche (2). Ces règles relatives à la régence en Prusse vont-elles aussi s'appliquer à l'Empire? C'est là une question au sujet de laquelle tous les auteurs ne sont pas d'accord. Certains (3) font valoir, à l'encontre de cette manière de voir, que l'article XI, § 1, qui reproduit le même article de la Confédération de l'Allemagne du Nord lui apporte une certaine modification puisqu'au lieu de dire comme celui-ci : *le Præsidium fédéral appartient à la couronne de Prusse*, il dit exactement : *Le Præsidium fédéral appartient au roi de Prusse qui prend le nom d'Empereur allemand*. Or, disent ce écrivains, comment expliquer d'une façon satisfaisante un pareil changement, si on n'admet pas qu'il a eu pour but d'exclure de l'Empire toute régence prussienne? Cet argument n'est pas admis avec raison par le plus grand nombre des Juristes (4) qui prétendent que la modification ainsi apportée à l'art. XI a une raison toute différente : elle est due purement et simplement à une nécessité de style, à une exigence grammaticale très appa-

(1) Article 54.

(2) Voir à ce sujet : Leoni, o. p., 1re partie, p. 52, et Schulze, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, p. 180 et s.

(3) Rœnne, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, p. 225, et Von Mohl, *Das Reichsstaatsrecht*, p. 283.

(4) Voir en particulier Laband, o. p., t. I, p. 330, et Leoni, o. p., p. 51.

rente et provient de la nécessité de faire accorder la seconde proposition ajoutée avec la première. On ne pouvait dire, en effet, pas plus en langue allemande qu'en langue française : le Præsidium fédéral appartient à la couronne de Prusse, qui prend le nom d'Empereur allemand. Le second motif invoqué est plus sérieux et a pour objet l'impossibilité juridique qu'il y aurait d'admettre l'application des règles prussiennes sur la régence à l'Empire ; car ce serait consacrer l'ingérence des organes politiques prussiens dans les affaires de l'Empire et subordonner le droit public fédéral au droit public prussien. L'article 56 de la Constitution de la Prusse exige, en effet, que le Régent éventuel réunisse les deux Chambres pour statuer sur l'opportunité d'une régence ; or, disent-ils, faire application d'une semblable disposition à l'Empire, c'est soumettre à l'appréciation de la Prusse seule une question constitutionnelle fédérale qui regarde tous les États confédérés. Pour être sérieuse, cette objection n'est pas irréfutable et avec Laband nous la rétorquerons en disant que dans l'espèce qui nous occupe, il ne s'agit pas « d'une application à l'Empire des principes du droit constitutionnel prussien, ni d'une ingérence des organes de l'État prussien dans les affaires de l'Empire », mais seulement d'un fait résultant mécaniquement de ce que le titre d'Empereur et celui de Roi de Prusse sont portés par la même personne. D'ailleurs ce fait est implicitement autorisé par le principe contenu dans l'article XI et qui fait de la

fonction impériale un accessoire de la couronne de Prusse.

Dans la personne de l'Empereur sont réunis deux sortes de droits correspondant, les premiers à son titre d'Empereur et les seconds à celui de détenteur de la puissance d'État en Alsace-Lorraine.

En tant qu'Empereur il possède tous les droits qui sont attachés au Præsidium fédéral et que les auteurs allemands divisent généralement en droits personnels d'une part (1) et en droits gouvernementaux d'autre part (2). Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de ces droits ; d'ailleurs nous avons déjà indiqué la compétence impériale dans les diverses fonctions de l'Empire.

Comme détenteur de la puissance publique en Alsace-Lorraine, l'Empereur possède non seulement les droits du Præsidium fédéral ; mais, d'une façon générale tous les droits qui rentrent dans l'exercice de la puissance d'Etat, à l'exception de ceux réservés spécialement à d'autres organes par les lois statutaires de l'Alsace-Lorraine et

(1) Ces droits, honorifiques pour la plupart, sont : le droit de porter le titre d'Empereur et de faire porter à l'héritier présomptif le titre de Kronprinz de l'Empire allemand, le droit pour l'Empereur de porter la couronne et les armes impériales ainsi que l'étendard de l'Empire, etc...

(2) Les droits gouvernementaux (art. 11 de la Constitution) sont le droit pour l'Empereur de représenter l'Empire vis-à-vis des Etats étrangers et partant de déclarer la guerre, de faire la paix, de conclure des traités, de nouer des alliances, le droit d'exercer la fonction administrative et, par conséquent, de régler l'activité des autres organes de l'Empire (convoquer, proroger, ou clôturer le Reichstag et le Bundesrat), etc..., le droit d'être le chef de l'armée et de la marine fédérale, etc.

notamment en matière de législation ceux attribués aux organes ordinaires de l'Empire par la loi du 2 mai 1877. Nous avons eu occasion de les indiquer en traitant des diverses fonctions de l'activité étatique de l'Empire dans le Reichsland ; contentons-nous de mentionner ici d'une façon particulière deux droits qui ont fait l'objet d'une attention spéciale de la part de Leoni (1) et qui sont le droit de déclarer l'Etat de siège et le droit de grâce.

Tous deux trouvent d'après cet auteur leur fondement et leur légitimation dans le droit constitutionnel français. Il dit en effet (2) à ce sujet « Les prescriptions du droit public français concernant le droit de proclamer l'état de siège et le droit de grâce sont demeurées en vigueur sans aucun changement en Alsace-Lorraine » (3). C'est là suivant nous une opinion entièrement inadmissible.

Tout d'abord en ce qui concerne le premier de ces droits, il est antijuridique d'admettre que ce soit encore la loi française du 9 août 1845 qui soit applicable en Alsace-Lorraine. Nous avons déjà eu occasion de faire observer que le droit constitutionnel français avait cessé d'exister dans ce pays, puisque les lois organiques allemandes étaient intervenues pour donner un statut à cette collectivité. D'autre part même en admettant la dessuétude du droit antérieur, il était impossible de procéder par analogie

(1) Leoni, o. p., 1re partie, page 49, voir à ce sujet : Bruck, o. p., t. I, page 80.

(2) Constitution du 14 janvier 1852 et sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

(3) Leoni, o. p., 1re partie, p. 50.

pour décerner à l'Empereur une semblable compétence ; car il ne faut pas oublier que la déclaration de l'état de siège constitue une mesure d'exception et qu'elle est de ce fait une véritable dérogation au droit commun et par conséquent qu'un texte formel de loi devient nécessaire pour investir de ce pouvoir une autre autorité que l'autorité législative. C'est d'ailleurs ce que reconnaissent certains jurisconsultes (1) qui soutiennent que si l'Empereur est titulaire d'un tel droit, ce n'est pas en vertu des dispositions constitutionnelles françaises ; mais de l'art. 68 de la Constitution allemande. D'après celui-ci: « l'Empereur peut, si la sécurité publique est menacée dans les limites du territoire fédéral déclarer une partie de ce territoire en état de siège ». Pour Laband, en effet, fonder le droit de l'Empereur sur la loi du 9 août 1849 c'est méconnaître l'art. 68 de la Constitution de l'Empire ; car c'est consacrer le principe de la compétence des gouvernements particuliers en cette matière. D'autre part c'est leur reconnaître implicitement le pouvoir de déroger aux lois fédérales en substituant de leur propre chef, l'autorité militaire à l'autorité civile qui se trouve ainsi investie de la responsabilité de cette dernière et la loi martiale au Code pénal allemand (2). A ces arguments Leoni ré-

(1) LABAND, o. p. t. V, p. 79, et les auteurs cités par LABAND, et BRUCK, o. p.. t. I. page 82.

(2) Cette substitution n'est autorisée par l'article 68 que pour le cas où l'Empereur a déclaré l'état de siège dans une partie du territoire de l'Empire. Dans ce cas les dispositions de l'art. 4 de la loi d'introduction au Code pénal de l'Empire, autorisent de punir de mort certains crimes commis dans la région déclarée en état de siège.

pond en disant que la loi française du 9 août 1849 ne contenait aucune disposition modifiant le Code pénal d'Empire; mais que de semblables prescriptions sont renfermées dans la loi prussienne du 4 juin 1851 (1). Nous ferons observer, à l'encontre de cette affirmation que si la loi du 9 août ne contient aucune modification de ce genre, du moins sa mise en vigueur constitue une atteinte aux lois pénales allemandes, puisqu'elle donne lieu à l'application pour un certain nombre de délits, de peines d'exception (2). Quant au principe admis par lui de la possibilité pour les Etats particuliers de confier la direction supérieure de l'administration civile aux autorités militaires qui deviennent ainsi responsables ; il n'est pas d'avantage acceptable, car il établit, ainsi que le fait observer Bruck une dérogation à cette disposition de la Constitution de l'Empire qui attribue le Commandement des forces militaires de la Confédération à l'Empereur seul. C'est également un sophisme que de prétendre, comme le fait Leoni, que si ce principe peut être discutable, en ce qui concerne les Etats particuliers, il ne peut l'être pour l'Alsace-Lorraine ; sous prétexte que l'Empereur est à la fois organe de l'Empire

(1) Ce sont encore les dispositions de la loi prussienne du 4 juin 1851 et de l'article 68 de la Constitution de l'Empire qui sont en vigueur en matière d'état de siège. La loi du 30 mai 1892 sur la préparation de l'état de guerre en Alsace-Lorraine est également encore en vigueur.

(2) C'est ce que fait observer Bruck en disant que Leoni, pour établir sa doctrine, passe sous silence la disposition de l'article 4 de la loi d'introduction du Code pénal d'Empire du 30 août 1871, qui pose en principe que l'état de siège a pour conséquence de faire punir de mort certains crimes.

dans ce pays et chef suprême de l'armée allemande. En effet si cette double qualité réunie chez lui permet au Gouvernement particulier du Reichsland de décréter en fait l'état de siège dans ce territoire, elle ne l'y autorise pas en droit et ne porte par conséquent atteinte en aucune façon au principe qui fait de la compétence en cette matière une compétence fédérale attribuée à l'Empereur seul.

Quant au droit de grâce, que l'auteur précité et d'autres après lui (1) fondent sur le sénatusconsulte du 25 décembre 1852, il n'est pas plus que le précédent, mais pour des raisons différentes, dévolu à l'Empereur en vertu du droit public français. La loi du 9 juin 1871 qui faisait table rase de ce dernier et à sa suite la loi du 4 juillet 1879 instituaient en effet ainsi que nous l'avons mentionné, l'Empereur comme Chef de la fonction administrative en Alsace-Lorraine et lui donnaient, de ce fait, le pouvoir de faire tous les actes rentrant dans cette fonction ; par conséquent aussi le droit de grâce, puisque l'exercice de celui-ci constitue un acte administratif au sens matériel du mot (2).

La conséquence c'est qu'au lieu de posséder, comme c'eût été le cas, s'il avait tenu son pouvoir en cette matière du sénatusconsulte du 25 décembre 1852 *le double droit de faire grâce* et *d'accorder des*

(1) LABAND, o. p., t. IV, p. 394 ; G. MEYER, o. p , p. 639, renvoi (6), et surtout BRUCK, o. p., t. I, p. 80.

(2) Dans l'Empire, l'Empereur ne possède pas ce droit en vertu de la Constitution, mais en vertu de différentes lois particulières. Voir ces lois dans ARNDT, o. p., p. 84.

amnisties, ainsi que le prescrivait l'art. 1, l'Empereur n'était en réalité investi que du premier de ces droits (1). En effet, lui reconnaître le pouvoir d'accorder des amnisties, ce serait lui reconnaître en réalité le pouvoir de violer du même coup la loi du 2 mai 1877 et la Constitution de l'Empire. Tout acte d'amnistie constitue en effet une prescription législative (2), puisque son contenu a une portée générale et abstraite ; or, admettre la compétence de l'Empereur en cette matière, c'est admettre qu'il peut se passer des organes habituels de la législation, pour faire des lois en Alsace-Lorraine. D'autre part, comme l'amnistie a pour effet d'abroger sur certains points, dans certains cas et d'une façon momentanée la loi pénale (3), il arriverait qu'en utilisant cette prérogative l'Empereur apporterait une modification au code pénal d'Empire : ce qui revient à poser comme principe que les États particuliers peuvent de leur propre autorité s'immiscer dans les affaires de

(1) C'est à ces conclusions qu'aboutissent : Beling, *Lehrbuch des deutschen Reichstrafprozessrechts*, (1900). p. 610 ; Binding, *Handbuch des Strafrechts*, t. I, p. 866 et *Grundriss des Strafrechts*, p. 208. — L'opinion contraire est soutenue par Laband, o. p., t. IV, p. 395 ; Arndt, *Verfassung des deutschen Reichs*, (1907), p. 155, *Reichs verordnungsrecht*, p. 237 ; Heimberger, *Das landesherrliche Abolitionsrecht*, (1901), p. 60 et s. ; Bruck, o. p., t. I, p. 81.

(2) C'est l'avis de M. Garraud : *Traité théorique et pratique du Droit pénal français*, t. II, p. 143. qui dit exactement : « Si on examine uniquement la question au point de vue des principes, on n'hésitera pas à revendiquer le droit d'amnistie pour le pouvoir législatif. »

(3) C'est là encore une nouvelle preuve que l'amnistie est un acte législatif, puisqu'elle a pour effet d'abolir des lois et qu'une loi ne peut être abolie que par une autre loi.

l'Empire et modifier à leur gré les dispositions fédérales.

PARAGRAPHE II

Les organes législatifs particuliers de l'Alsace-Lorraine

I. — Le Landesausschuss (Délégation)

Institué par l'ordonnance du 29 octobre 1874 (1), pour donner son avis sur les propositions de lois alsaciennes-lorraines, sur le budget annuel et sur les projets d'ordonnances administratives autres que ceux subordonnés à l'avis ou au consentement des Bezirkstage et qui lui étaient soumis par le Chancelier, sans avoir pour cela jamais le droit d'exiger qu'ils soient portés à sa connaissance, le Landesausschuss était, au début de sa création, une Assemblée purement consultative dont les décisions ne valaient que comme avis et ne pouvaient en aucune façon lier le législateur. Plus tard, en vertu de la loi du 2 mai 1877 (2) qui le maintenait comme facteur législatif particulier de l'Alsace-Lorraine, ses attributions et son caractère juridiques changeaient.

Très controversée est encore actuellement la nature de cette Assemblée. On peut dire que les diverses

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1874, p. 37.

(2) Il va sans dire, comme le fait remarquer Bruck, o. p., t. I, p. 92, qu'il était, désormais, impossible de supprimer par voie d'ordonnance le Landesausschuss, seule, une loi formelle d'Empire pouvait abroger les dispositions de la loi du 24 mai à son sujet.

solutions proposées à son sujet ne sont que des corollaires des théories relatives au caractère juridique de l'Alsace-Lorraine. Les écrivains qui font de celle-ci un État (1), pour rester conséquents avec eux-mêmes, sont amenés à conclure que le Landesausschuss est un organe de cet État et en constitue la Représentation nationale (2). C'est à la réfutation de la doctrine étatiste, qui entraîne avec elle celle qui voit dans la Délégation le Landtag de l'Alsace-Lorraine, et que nous ayons entreprise dans la troisième partie de cet ouvrage, que nous renvoyons ici (3). Pour G. Meyer, Lœning, Schulze, etc. (4), qui conçoivent la Terre d'Empire comme une province dotée d'auto-organisation, c'est-à-dire comme une personne morale du droit public, la conséquence logique, c'est que le Landesausschuss est un véritable Landtag provincial (5), une sorte de Bezirkstag. A l'encontre de cette théorie, nous ajouterons aux arguments que nous donnons plus loin, contre celle qui fait de l'Alsace-Lorraine une personne morale du droit public, les deux objections suivantes : en premier lieu, nous ferons valoir avec Bruck (6) que tandis que, les

(1) Nous avons mentionné ces écrivains et exposé leurs doctrines dans la troisième partie de cet ouvrage.

(2) Leoni, o. p., 1re partie, p. 60, qui aboutit, lui aussi à cette conclusion, n'assimile pas entièrement le Landesausschuss au Landtag des Etats confédérés.

(3) Jellinek, ainsi que nous le verrons plus loin, sans faire de l'Alsace-Lorraine un Etat, admet cependant que le Landesausschuss est l'organe de l'Alsace-Lorraine.

(4) Nous avons également indiqué ces auteurs et exposé leur doctrine dans la troisième partie de cette thèse.

(5) Voir à ce sujet : Stœber dans l'*Archiv. für œffentliches Recht.* p. 660 et s.

(6) Bruck, o. p., t. I, p. 93.

Bezirkstage ont pour objet uniquement des affaires administratives, le Landesausschuss a surtout compétence en matière législative ; ensuite, au point de vue de leurs décisions, nous dirons que, pendant que les Bezirkstage, dans la sphère qui leur est réservée, peuvent prendre de leur propre autorité, et sans le consentement d'aucun autre organe, telles décisions que bon leur semble, les résolutions de la Délégation ne valent généralement que comme assentiment à des dispositions législatives impériales. Aussi, suivant nous et la grande majorité des auteurs (1), si le Landesausschuss présente une certaine similitude avec les chambres populaires des différents États particuliers et s'il bénéficie d'une compétence analogue à celle de ces dernières, il n'est pas pour cela un Landtag, ni davantage un Bezirkstag, mais un véritable Reichstag particulier au Pays d'Empire (2). Au lieu d'être, à l'instar des Landtage, l'organe d'un État particulier, il a ceci de commun avec le Reichstag, qu'il est d'une part : organe de l'Empire, pour avoir été institué par une loi fédérale, afin de servir à l'exercice de la puissance publique de l'Empire dans le Reichsland, et d'autre part : Représentation populaire. Ce qui oppose le Landesausschuss au Reichstag, c'est qu'il ne forme pas comme lui une Chambre des Représentants de tout le peuple allemand, mais uniquement la Représentation, non pas nationale de l'Alsace-Lorraine, car celle-ci n'existe

(1) LABAND, o. p., t. II, p. 610 ; HÆNEL, o. p., p. 831 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 93 et 94 et HAMBURGER, o. p., p. 20 et 93.
(2) C'est l'opinion de LABAND, o. p., t. II, p. 612.

pas en tant que nation, mais seulement des Allemands de la Terre d'Empire (1); ensuite, au lieu d'être créé, comme le Reichstag, pour servir en même temps à la législation fédérale et à la législation formelle d'Empire particulière à l'Alsace-Lorraine, le Landesausschuss est simplement investi du droit de prendre part à la législation particulière alsacienne-lorraine de la voie habituelle. A ce dernier point de vue, il présente, ainsi que le fait observer Laband, le caractère d'un suppléant du Reichstag (2).

A la différence de celui-ci dont le recrutement a lieu entièrement au suffrage universel direct, la Délégation est élue actuellement partie au suffrage à deux degrés, partie au suffrage à trois degrés. Au début de sa création, l'ordonnance du 29 Octobre 1874, prescrivait une nomination uniforme de tous les membres de cette assemblée ; chaque Bezirkstag devait élire dans son sein 10 députés au Landesausschuss et 3 suppléants. Mais cette composition et ce mode de nomination, furent vite remaniés par la loi du 4 Juillet 1879, qui portait à 58 le nombre des membres de cette Assemblée et prescrivait que 34 d'entre eux, seraient élus par les Bezirkstage dans la proportion de 10 pour celui de la Haute-Alsace, 11 pour celui de la Lorraine et 13 pour celui de la Basse-Alsace, que 4 autres le seraient par les Conseils Municipaux des villes de Strasbourg, Mulhouse,

(1) Laband, o. p., t. II, p. 612 ; Bruck, o. p., t. I, p. 93.

(2) Voir, au sujet du caractère juridique du Landesausschuss, la thèse de Rumelin (1904) : *Der Staatsrechtliche Begriff der Konstitutionnellen Volksvertretung und dessen Anwendbarkeit auf den Elsass-Lothringischen Landesausschuss.*

Metz et Colmar et que les 20 derniers seraient choisis par les Cercles ruraux (*Landkreise*) en raison de 1 pour chacun d'eux (1). Tandis que les députés des deux premières catégories doivent être pris au sein même des Assemblées chargées de les élire (2) et n'ont à fournir d'autre référence que celle d'être membre de ces assemblées ; les députés du dernier groupe doivent au contraire jouir de la qualité d'électeur communal et posséder leur domicile dans le Bezirk où ils posent leur candidature (3).

La seule condition exigée des électeurs des deux premiers groupes, c'est d'appartenir aux Assemblées électrices, celle imposée aux électeurs chargés de nommer les autres membres de la Délégation, c'est de faire partie d'un des conseils municipaux des cercles ruraux et d'avoir été désignés par lui à cet effet.

Mais si les premiers sont élus directement par les Bezirkstage et les municipalités indiquées, les seconds ne le sont que d'une façon indirecte par les conseils municipaux des Cercles ruraux. Ces conseils nomment dans leur sein des délégués qui seulement sont chargés d'élire les députés au Landesausschuss (4).

(1) Articles 12 et 13 de la loi du 4 juillet 1879.

(2) Ordonnance du 29 octobre 1874 et loi du 4 juillet 1879, article 14.

(3) Loi du 4 juillet 1879, article 14. En ce qui concerne les conditions requises pour être électeur communal, ce sont aujourd'hui les règles de la loi communale du 6 juin 1895 (art. 30) qui s'appliquent. Nous étudierons plus loin cette dernière loi.

(4) Article 14.

Nous ne dirons que peu de chose de la procédure à suivre en matière électorale. Les règles principales qui la concernent sont contenues dans la loi du 4 Juillet 1879 (1) et dans l'ordonnance du 1er octobre de la même année (2).

Bornons-nous à observer que le vote est toujours secret. Il a lieu au scrutin de liste (3) pour les députés choisis par les Bezirkstage qui doivent pour être élus, avoir obtenu en plus de la majorité absolue (4) le nombre de voix le plus élevé (5).

L'ordonnance du 1er Octobre 1879 prescrit des règles fort nombreuses au sujet du vote des électeurs *(Wahlmænner)* par les Cercles ruraux. C'est au Statthalter qu'il appartient en vertu de l'art. I de fixer le jour et l'heure des élections, tant des électeurs que des députés (6). Ceux-là sont nommés au premier tour de scrutin, à la majorité absolue et au plus grand nombre de voix. Si aucun candidat n'obtient cette majorité, un second tour a lieu entre

(1) D'ailleurs ces règles sont exposées par le détail dans Leoni, o. p., 1re partie, p. 62, et dans Bruck, o. p., t. I, p. 100 et s.

(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1879, p. 89. — Cette ordonnance a été rendue par l'Empereur, conformément à l article 17 de la loi du 4 juillet 1879. Elle est analysée dans l'*Annuaire*, 1880, p. 279, renvoi (2).

(3) Chaque membre de Bezirkstag doit déposer dans l'urne une liste d'autant de membres qu'il y a de députés à élire.

(4) Ce principe comporte, dans certains cas, différentes modalités.

(5) La procédure du vote des membres du Landesausschuss par les Bezirkstage est réglementée par l'ordonnance du Chancelier du 23 mars 1875 (*G.-B f Els.-Loth.*, 1875, p 63).

(6) Pour le vote partiel des députés, c'est le Secrétaire d'Etat qui fixe la date de l'élection.

les trois candidats qui ont recueilli le maximum de suffrages. A égalité de voix, c'est le sort qui décide. Si personne n'a obtenu la majorité absolue, alors un second ballottage a lieu entre les deux concurrents les plus favorisés. S'ils obtiennent le même nombre de suffrages, le Président tire au sort et celui que le hasard désigne est élu (1).

De par l'art. 14 parag. 2 de la loi du 4 juillet 1879, il doit être nommé un électeur par commune de 1000 habitants. Celles qui dépassent ce chiffre, doivent choisir autant d'électeurs qu'elles ont de fois 1000 habitants.

C'est le secrétaire d'Etat qui fixe conformément à ce même article, le chiffre des électeurs à nommer par chaque commune (2). Quand un Conseil municipal est chargé de choisir plusieurs électeurs, chaque vote a lieu séparément (3).

Tout électeur nommé doit, s'il est présent, accepter immédiatement sans aucune protestation, ni réserve. S'il est absent, il est tenu de faire connaître son acceptation dans les 24 heures qui suivent la signification qui lui est faite de sa nomination (4).

Au cas de refus d'un électeur, un autre vote doit avoir lieu immédiatement, sinon le maire est tenu de convoquer le Conseil municipal à cet effet, dans les 3 jours qui suivent.

Le rôle d'électeur est purement honorifique et ne

(1) Article 10 de l'ordonnance du 1er octobre.
(2 Article 2 de la même ordonnance.
(3) Article 11.
(4) Article 12.

donne droit à aucune rémunération, ni à aucune indemnité (1).

Tout conseiller municipal a le droit de recourir contre la validité de l'élection, soit en s'inscrivant au procès-verbal, soit en adressant une requête écrite au commissaire du vote avant le jour fixé pour l'élection des députés (2).

Nous dirons au sujet de cette dernière, qu'elle est également réglementée par l'ordonnance du 1er octobre. Tout d'abord l'art. 14 de la loi du 4 juillet 1879, prescrit qu'elle ait lieu dans le délai de quatre semaines après celle des électeurs. Le vote se fait par cercle ; ceux-ci se réunissent au lieu fixé par le Commissaire du vote (3).

Ce dernier est tenu de les convoquer par lettre recommandée, ou par signification (4) ; lá procédure à suivre est dans ce cas identique à celle usitée pour le vote des électeurs (5).

Les députés nommés doivent faire connaître leur acceptation dans les 5 jours qui suivent la notification. Le commissaire électoral en cas de refus d'acceptation d'un député nommé, doit faire procéder aussitôt à un vote nouveau sinon le Secrétaire d'Etat fixe une date pour ce dernier (6).

Enfin, l'élection des députés des communes de

(1) Article 22.
(2) Article 13.
(3) Article 14.
(4) Article 15.
(5) Article 16.
(6) Article 18.

Strasbourg, Mulhouse, Metz et Colmar, ne se différencie pas de celle des électeurs des Cercles ruraux ; l'art. 17 de l'ordonnance du 1er octobre, stipule que les dispositions des art. 3 à 10 de la dite ordonnance, leur seront applicables.

Cependant, ainsi que le font observer Leoni (1) et Bruck (2) ; comme les votes des Bezirkstage et ceux des conseils municipaux, n'ont pas eu lieu au même moment, il en résulte qu'il y a en fait, deux périodes électorales distinctes pour les élections au Landesausschuss et que celui-ci se trouve renouvelable partiellement à différentes époques. Il faudrait donc une dissolution de cette assemblée pour rétablir l'unité en cette matière.

Les frais occasionnés par les élections à la Délégation, sont inscrits au Budget de l'Alsace-Lorraine et supportés par le Trésor local (3).

Les membres du Landesausschuss sont élus pour trois ans (4). Ils doivent prêter serment dès leur entrée à l'Assemblée. Identique à celui exigé des conseillers de Bezirkstage et par lequel ils jurent fidélité à l'Empereur et obéissance à la Constitution, ce serment est ainsi que le mentionne l'art. 18, une condition indispensable à l'exercice des droits de membres de la Délégation. En outre, comme la qualité de député est subordonnée à celle de membre de Bezirkstage et de Conseiller municipal pour ceux des

(1) Leoni, o. p., 1re partie, p. 62.
(2) Bruck, o. p., t. 1, p. 100.
(3) Article 22 de l'ordonnance du 1er octobre.
(4) Article 15 : de même les électeurs des cercles ruraux.

deux premiers groupes, il en résulte que s'ils venaient à perdre celle-ci, ils perdraient du même coup la première, puisque l'accessoire suit toujours le sort du principal.

Le Landesausschuss, comme la plupart des chambres populaires, n'est pas compétent pour valider l'élection de ses membres (1). Les recours intentés au sujet de cette dernière, sont portés devant les juridictions contentieuses. En vertu de l'ordonnance du 22 avril 1902 (2) le Kaiserliche Rat a qualité pour connaître toutes les contestations relatives aux élections par les Bezirkstage des députés à la Délégation (3). Les recours formés contre celles des autres membres du Landesausschuss, doivent être portés devant le Bezirksrat (4). L'art. 19 de l'ordonnance du 1er octobre 1879 exige qu'ils aient lieu dans les formes suivies pour ceux concernant les élections aux Bezirkstage.

Ces Tribunaux doivent se prononcer uniquement sur la validité des élections contestées. L'invalidation par eux d'électeurs de Cercles ruraux, pourrait par voie de conséquence, entraîner celle du député qu'ils ont élu, si de ce fait celui-ci venait à ne plus avoir la majorité absolue (5).

Nous ne renouvellerons pas ici, ce que nous avons dit antérieurement de la compétence législative du

(1) C'est l'opinion généralement admise.
(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1902, p. 32.
(3) Voir plus loin les attributions de ce Conseil.
(4) Pour le détail, consulter Leoni, o. p., 1re partie, p. 65 et 66, Bruck, o. p., t. I, p. 107.
(5) Article 19 de l'ordonnance du 1er octobre 1879.

Landesausschuss ; nous mentionnerons seulement d'une façon particulière le droit pour cette assemblée d'user de l'initiative parlementaire (1) dans le domaine de la législation de la voie habituelle (2) et en matière budgétaire, l'obligation de procéder à l'établissement du budget annuel et d'examiner les comptes de ce budget. Pour lui faciliter cette dernière tâche, un état des recettes et des dépenses pendant un exercice, doit lui être soumis sitôt la clôture de cet exercice. Un nouvel état muni des observations de la Cour des Comptes, appelée à reviser chaque budget, doit ensuite être porté à sa connaissance.

Le Landesausschuss n'exerce aucun contrôle à l'égard de l'Administration (3). Cependant, il lui est loisible de demander à avoir connaissance de la marche de cette dernière, sans pour cela être autorisé à la juger en aucune façon.

L'art. 21 accorde encore à la Délégation le droit de renvoyer au Ministère des pétitions qui lui sont adressées. Par pétitions, il faut entendre d'après Leoni (4) non seulement les vœux, plaintes ou projets, mais encore tous les recours contre la violation d'un droit ou d'un intérêt qui sont portés devant cette Assemblée. Il y a en réalité, dans cette disposition de l'art. 21, non un droit pour le Landesausschuss, d'examiner les pétitions qui lui sont adressées ; mais

(1) Article 21.

(2) Il faut pour cela que le projet de loi soit proposé par sept membres au moins.

(3) G. Meyer, o. p., p. 483.

(4) Leoni, o. p., p. 69.

une véritable obligation ; aussi est-il tenu suivant que la pétition est fondée ou non, de la renvoyer au Ministère ou de la rejeter. Celui-ci, par contre, reste libre de donner à la demande qui lui est soumise, telle suite que bon semble et de faire part à la Délégation de la solution adoptée par lui.

Il n'y a dans la loi, aucune prescription spéciale relative aux pétitions à adresser au Landesausschuss. Cependant, quelques principes viennent en limiter l'étendue et la nature. Elles ne peuvent en premier lieu, porter que sur des objets relevant de la compétence de la Délégation. Ensuite, elles ne doivent dans le domaine administratif, contenir aucune critique à l'adresse de l'Empereur ou des tribunaux, relativement aux décisions adoptées par eux. Enfin pour que les pétitions ayant la nature de recours, soient recevables, il faut, au préalable, que tous les degrés des juridictions compétentes aient été épuisés (1).

Conformément à ce qui existe, au profit de la plupart des Landtage des Etats particuliers, le Landesausschus possède encore différents autres droits, qui sont celui de voter des motions à l'adresse du Chef de l'Etat, celui d'interpeller le Gouvernement et celui de nommer les membres de différentes commissions administratives (2). Il n'y a aucune obligation pour l'Empereur, à tenir compte des vœux qui lui sont adressés ; de même, pour le Gouvernement, en

(1) Pour plus de détails, voir Leoni à la page indiquée.

(2) L'énumération des différentes commissions dont les membres sont nommés par le Landesausschuss est faite par Bruck, o. p., t. I, p. 97, renvoi (3).

matière d'interpellation. Quoique généralement ce dernier ne puisse se soustraire aux questions qui lui sont posées par la Chambre populaire, il faut admettre avec Leoni (1) et Bruck (2) que le droit d'exiger une réponse, n'existe pas au profit du Landesausschuss, car ce serait lui reconnaître le droit de contrôler les actes du Gouvernement et admettre par conséquent la responsabilité de celui-ci devant la Délégation, tandis que de l'avis du plus grand nombre, elle n'existe que devant le Reichstag et le Bundesrat. Pour se réunir, le Landesausschuss doit y avoir été convoqué par une ordonnance de l'Empereur ; de même, ses membres doivent avoir reçu une convocation écrite du Secrétaire d'Etat. La Délégation n'est pas comme la Chambre des députés française, un corps permanent, mais une Assemblée dont le nombre et la durée des sessions sont déterminés par l'Empereur qui est tenu en fait de la convoquer au moins une fois par an pour voter le Budget. L'Empereur est également compétent pour proroger, clôturer et dissoudre (3) la Représentation Alsacienne-Lorraine. En cas de dissolution, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les six mois qui suivent cette dernière (4).

C'est au Statthalter ou à son défaut, au Secrétaire d'Etat qu'il appartient d'ouvrir au nom de l'Empe-

(1) Leoni, o. p., 1re partie p. 70.
(2) Bruck, o. p., t. I, p. 98.
(3) Nous verrons dans la suite que la dissolution du Landesausschuss entraîne avec elle celle des Bezirkstage.
(4) Art. 19 de la loi du 4 juillet 1879.

reur, chaque session du Landesausschuss. Mais là se borne le rôle du gouvernement, car la Délégation reste maîtresse de son organisation intérieure et demeure libre de se donner tel statut que bon lui semble. Elle a en fait usé de ce droit et son Règlement actuel date du 7 Mars 1883 (1). Les dispositions qu'il contient, sont pour la plupart, identiques à celles des règlements des différents Landtage (2).

Le Landesausschuss comprend un Président, 2 Vice-Présidents et 3 Secrétaires élus par ses membres (3) ; tous sont nommés dans la première séance de la session à la majorité absolue. Si aux deux premiers tours de scrutin, celle-ci n'a pas été obtenue, alors on procède à un vote particulier entre les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix. A égalité de suffrages, c'est le plus âgé qui est élu (4).

Les rôles de Président, de Vice-Président, et de Secrétaire, sont analogues à ceux qui existent dans les autres Chambres populaires. Le Président représente l'Assemblée dont il a la police et surveille les débats. C'est lui qui au nom de la Délégation entretient des Rapports avec le Gouvernement auquel il transmet les différentes pétitions adressées à l'Assem-

(1) *Stenographische Berichte des Landesausschusses*, 1883, p. 408.

(2) Pour le détail : voir Leoni, o. p., 1re partie, p. 74 et s. : et Bruck, o. p., t. I, p. 111 et s.

(3) Ordonnance du 29 octobre 1874 et ordonnance du 13 février 1877 (*G.-B.*, 1877, p. 8).

(4) Ordonnance du 23 mars 1875 (*G.-B.*, 1875, p. 63) et Règlement intérieur, art. 1.

blée. C'est encore le Président qui fixe le jour des séances qu'il ouvre et qu'il clôture et qui autorise les députés à prendre la parole, etc. (1). Il n'y a aucun recours possible contre ses décisions en matière disciplinaire.

Les Vice-Présidents remplacent le Président empêché (2). Les Secrétaires sont chargés de la rédaction du procès-verbal, de l'impression des débats, en même temps que de la surveillance de la rédaction du compte-rendu officiel ; ils doivent en outre aider le Président dans la conduite des affaires extérieures du Landesausschuss. Un questeur peut-être nommé par le Président pour la durée de sa présidence. Il est investi de la surveillance de la Caisse et des Comptes de la Délégation (3).

En dehors de ces fonctions gratuites et purement honorifiques, il y en a d'autres qui comportent une certaine rémunération. Indiquons notamment celle de Bibliothécaire.

Le Landesausschuss comprend dans son sein, quatre commissions permanentes (4) ayant respectivement pour objet 1° l'administration intérieure, 2° la justice, les cultes et l'instruction publique, 3° les finances, 4° le commerce, l'agriculture, les forêts et les travaux publics. Dans l'ordre indiqué, elles comprennent, 12, 16, 13, et 16 membres.

Nommées dans la première séance de la Délégation,

(1) Règlement intérieur, art. 2.
(2) Règlement intérieur, art. 2.
(3) Règlement intérieur, art. 3.
(4) Règlement intérieur, art. 6.

elles demeurent sans aucun changement pendant toute la durée de la session. Elles sont formées au moyen de quatre listes qui sont acceptées par une décision de l'Assemblée. Tout député, à l'exception du Président, doit être porté sur l'une de ces listes.

A côté des commissions permanentes, le Landesausschuss peut encore nommer des Commissions spéciales pour la préparation des motions ou des projets de lois particulières. A cette fin, toute l'assemblée doit être divisée, grâce à un tirage au sort effectué par le Président, en trois sections, comprenant les deux premières chacune 19 membres et la troisième 20. Chacune d'elle élit dans son sein à la majorité absolue, le tiers des membres des commissions spéciales dont le nombre est toujours fixé par la Délégation (1).

Les règles concernant l'organisation des commissions, sont fixées par les articles 18 à 22 du Règlement intérieur du Landesausschuss.

Il faut à cette Assemblée, dont les décisions doivent être prises à la majorité, un minimum de 30 membres présents pour tenir séance (séance plénière) et délibérer. La voix du Président n'étant pas prépondérante, le projet mis aux voix est en cas de partage, considéré comme rejeté. Le vote, généralement public, a lieu par levé et assis, à moins qu'une demande contraire ait été faite par un minimum de dix membres présents auquel cas on procède au scrutin secret (2).

(1) Art. 17 du même Règlement.
(2) Art. 34 et suivants du Règlement intérieur.

Les motions, autres que les projets de lois, présentées par les députés, doivent pour leur validité, être signées par sept d'entre eux, et être au préalable soumises aux différents membres de l'Assemblée (1). Toute motion peut être retirée et ensuite reprise par un député quelconque.

Chaque projet de loi comporte trois lectures ou discussions successives qui, sauf le cas de nécessité, doivent avoir lieu en séances plénières (2) ; la première se place au plus tôt, 3 jours, après la distribution de la proposition législative aux différents députés. Aucun amendement ne peut être proposé durant cette première séance, car le Landesausschuss doit seulement se prononcer sur le renvoi du projet à la Commission (3).

La seconde lecture, faite au minimum deux jours après la première et quand une Commission en a été saisie, un jour seulement après que l'appréciation imprimée de cette Commission a été distribuée aux députés, comporte une discussion des différents articles du projet et des divers amendements proposés.

Une troisième séance enfin peut avoir lieu quand des modifications au texte du projet primitif ont été apportées au cours de la seconde. Elle doit se placer au moins trois jours après la précédente. Le projet de loi y est encore discuté article par article, puis, voté définitivement. Tout amendement pour être pris

(1) Art. 5.
(2) Art. 11.
(3) Art. 7.

en considération doit émaner de 7 membres, être imprimé et distribué.

A ces règles principales du Règlement intérieur, viennent s'ajouter d'autres prescriptions, émanant de textes législatifs. C'est ainsi qu'en vertu de la loi du 23 mai 1881, les séances du Landesausschuss doivent habituellement être publiques. Toutefois, à la demande du Président ou de 7 députés, la Délégation peut décider que telle séance particulière sera privée. La même loi prescrit encore que la langue officielle à employer, tant dans les débats que dans les comptes rendus et les publications de cette Assemblée, est la langue allemande. Ceux des membres de la Chambre populaire qui ne connaîtraient pas suffisamment cette langue, sont autorisés, après en avoir averti le Président, à lire leurs discours traduits en allemand.

La nature juridique des députés au Landesausschuss n'est pas différente de celle des membres des autres Représentations nationales. Le député à la Délégation n'est pas un mandataire, mais le représentant de tous les Allemands d'Alsace-Lorraine. Aussi n'est-il lié en aucune façon par les promesses faites à ses électeurs, ni par les instructions reçues de son parti politique et n'a par conséquent aucun compte à leur rendre. Il n'y a pas davantage obligation juridique de sa part à suivre les séances du Landesausschuss, mais seulement obligation morale.

Les dispositions fédérales concernant la protection des membres des Chambres populaires s'appliquent-

elles aussi à la Délégation ? C'est là une question controversée. Pour nous, avec le plus grand nombre, elle doit être résolue par l'affirmative. Tout d'abord, les dispositions du Code pénal relatives aux Représentations nationales régissent également celle du Reichsland ; car la loi du 30 août 1877, introductive de ce Code dans le Pays d'Empire, le déclare expressément en disant (art. 1er) que toutes les dispositions qu'il contient, concernant les États particuliers, sont applicables à l'Alsace-Lorraine (1).

Ensuite, il faut bien reconnaître que le Landesausschuss est, quant à ses attributions, assimilable aux Landtage des États particuliers et admettre par analogie, avec presque toute la doctrine (2), malgré les dénégations du gouvernement (3), que l'article 11 du Code pénal, relatif à l'immunité parlementaire, s'applique à la Délégation, et que les membres de cette dernière sont, aussi bien que ceux du Reichstag, couverts par cette immunité. « Ce qui est vrai, dit Laband (4), des dispositions du Code pénal, doit naturellement l'être aussi des articles 382, 402, 904, 905 du Code de procédure civile et des articles 49

(1) Laband, o. p., t II, p. 614; Leoni, o. p., 1re partie, p. 72 ; Bruck, o. p., t. I, p. 120; Stœber, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. I, p. 623; *Das Recht der Wiedergewonnenen*, p. 75 et s. ; Zorn, o. p., tome I, p. 550. L'opinion contraire est soutenue par G. Meyer, o. p., p. 486, renvoi 17 ; Schulze, o. p., t. II, p. 383.

(2) Il faut en excepter G. Meyer, o. p., p. 486, renvoi (17); Schulze, o. p., t. II, p. 383.

(3) Cette contestation a eu lieu au Reichstag : voir les *Stenographische Berichte*, 1877, t. I, p. 274.

(4) Laband, o. p., t. II, p. 615.

et 72 du Code d'instruction criminelle, relatifs aux auditions de témoins et aux arrestations. »

Les membres du Landesausschuss reçoivent une indemnité journalière de 20 marke et sont dédommagés de leurs frais de voyage (1) ; mais comme celle-ci est établie d'après les listes de présence, il en résulte que les députés à la Délégation ne reçoivent d'indemnité qu'autant qu'ils assistent aux séances de cette Assemblée. L'article 51 du Règlement intérieur prescrit, en effet, que les députés qui manquent à plus de trois séances perdent tout droit à l'indemnité de séjour. Ces dépenses sont inscrites au budget local et supportées, par conséquent, par le Trésor d'Alsace-Lorraine.

II. — Le Staatsrat (Conseil d'État)

Nous savons que le Staatsrat n'est pas le successeur juridique du Conseil d'État français et qu'il n'en a ni la nature, ni les principales attributions. En effet, tandis que celui-ci est appelé à donner son assentiment à certaines ordonnances, celui-là, véritable assemblée consultative, ne peut plus donner qu'un simple avis, incapable de lier le législateur. Toutefois, la compétence du Staatsrat ne se borne pas, comme celle du Conseil d'État, à certaines ordonnances seulement, mais a pour objet l'approba-

(1) Ces frais sont évalués conformément aux dispositions établies à ce sujet pour les fonctionnaires de première classe. (Ordonnances du 29 octobre 1874 et Ordonnance du Chancelier du 23 mars 1875).

tion de tous les projets de loi et des ordonnances générales prises en exécution des lois. Il n'y a là, cependant, aucun droit à son profit, aussi ne pourrait-il exiger, en aucun cas, qu'une proposition législative lui soit soumise ; de même l'absence d'examen préalable de sa part ne saurait entraîner la nullité d'une loi ou d'une ordonnance. Le Staatsrat est en outre compétent pour donner son avis sur toutes les autres questions qui peuvent encore lui être soumises par le Statthalter (1).

Par conséquent, sauf le léger point que nous venons d'indiquer, le Conseil d'État nouveau n'a plus rien de commun avec l'ancien, surtout si l'on considère que le législateur possède encore, en vertu du Statut du 4 juillet 1879, le droit d'augmenter sa compétence et d'en faire, d'un simple donneur d'avis, une Assemblée capable de décisions. Toutefois, jusqu'ici il n'a pas encore été fait usage de ce droit.

Les différentes fonctions du Conseil d'Etat français sont en effet passées à d'autres autorités. Ses prérogatives contentieuses sont allées, les unes au Bundesrat et les autres au Kaiserliche Rat (2) Quant à ses attributions administratives, elles ont été dévolues au Ministère à l'exception de celles confiées à d'autres autorités par les lois en vigueur (3).

C'est l'art. 9 de la loi du 4 Juillet 1879 qui créait le Conseil d'Etat ; l'art. 10 en déterminait la compo-

(1) L'art. 9 de la loi du 4 juillet 1879 contient l'énumération des attributions du Conseil d'Etat.

(2) Article 8 de la loi du 30 décembre 1871.

(3) Article 9 de la même loi.

sition. Le Staatsrat présidé par le Gouverneur comprend encore actuellement en plus de celui-ci, le Secrétaire d'Etat, les Sous-Secrétaires d'Etat, le Président du Tribunal d'Appel de Colmar, le Chef du Ministère public près ce Tribunal, de huit à douze membres nommés par l'Empereur. Trois de ces derniers sont choisis sur les propositions du Landesausschuss, les autres sont investis par la suprême confiance de l'Empereur. Leur nomination est faite pour une durée de trois années. Le statthalter, Président de l'Assemblée, est en cas d'empêchement, remplacé par le Secrétaire d'Etat. Le Règlement intérieur du Staatsrat est l'œuvre de l'Empereur.

III. Le Statthalter (gouverneur) (1)

En instituant le Statthalter, la loi du 4 Juillet 1879 fit naître dans la Doctrine une controverse qui la divise encore aujourd'hui. L'art. 1 de cette loi dit en effet (2) : L'Empereur peut déléguer à un Gouverneur les droits de puissance qui lui appartiennent en vue de l'exercice du pouvoir politique en Alsace-Lorraine. Pour le plus grand nombre des écri-

(1) Voir au sujet du Statthalter, à côté des manuels des principaux auteurs de droit public : Thomas, *Die Staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen* (1901); C. Schulze *Die Staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass Lothringen*, (1904) ; Rudolph, *Der Statthalter in Elsass-Lothringen*, (1905).

(2) Le texte original est le suivant : *Der Kaiser Kann landesherrliche Befugnisse Welche ihm Kraft ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen zustehen einem Statthalter übertragen.*

vains (1), ceci signifie que la nomination du Statthalter est facultative, car le texte dit : l'Empereur peut... et non pas l'Empereur doit... Pour d'autres, au contraire (2) c'est commettre une erreur que de prendre à la lettre le passage indiqué, car sa rédaction maladroite et défectueuse, ne répond en aucune façon à la pensée du législateur. Ce qu'il y a de facultatif, disent ces derniers auteurs, c'est la délégation au Statthalter des droits de puissance de l'Empereur ; mais non la nomination du Gouverneur qui reste obligatoire. En faveur de cette thèse, ils invoquent l'exposé des motifs de la loi du 4 Juillet 1879 (3) et le but de décentralisation poursuivi par cette loi qui désirait créer un gouvernement dans le Pays et en faire une institution durable (4). Admettre que la nomination du Statthalter est facultative, c'est d'après Laband se mettre « en contradiction avec la disposition de l'art. 2 et avec ce fait que le Gouverneur est investi aussi bien par la loi de 1879 elle-même que par la législation ultérieure de l'Alsace-Lorraine de fonctions permanentes, c'est-à-

(1) Ce sont : G. Meyer, o. p., p. 477, renvoi (3) ; Zorn, o. p., p. 538, renvoi (7) ; Arndt, o. p., p. 747 ; Lœning, *Das Verwaltungsrecht*, p. 78, renvoi (3) ; H. Schulze, o. p., t. II, p. 378 ; Otto Mayer, dans le Dictionnaire de Stengel, t. II, p. 538 ; Hamburger, o. p., p. 89 ; R. Fischer, *Das Recht des deutschen Kaisers*, p 183 ; Thomas, *Die Staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen*, p 17.

(2) Laband, o. p., t. II, p. 617 ; Leoni, o. p., 1re partie, p. 86 ; Bruck, o. p., t. II, p. 126 ; Hænel, o. p., p. 829 ; C. Schulze, o. p., p. 21 ; Rudolph, o. p., p. 18.

(3) *Stenographische Berichte*, 1879, p. 1738, 1770.

(4) Voir à ce sujet : Bruck, o. p., t. I, p. 126, et Rudolph, o p., p. 8 et s.

dire qui reviennent régulièrement » (1). Pour nous, c'est l'opinion de ces derniers écrivains qui est conforme à la vérité et à l'intention du législateur de 1879, car celui-ci avait voulu pour des raisons politiques (2) décharger à tout jamais le Chancelier du soin des affaires d'Alsace-Lorraine et le remplacer dans cette tâche par le Statthalter qui devenait ainsi l'égal du premier et le Ministre de l'Empereur dans le Pays d'Empire. C'est aussi cette doctrine qui prévaut dans la pratique puisque depuis 1879, l'Empereur a toujours fait usage du droit de nommer le Statthalter et que jusqu'à ce jour, les Gouverneurs se sont succédés sans interruption en Alsace-Lorraine.

L'Empereur nomme le Statthalter par une ordonnance contresignée du Chancelier de l'Empire. C'est suivant nous, ainsi que nous l'avons exposé précédemment, la seule immixtion que celui-ci puisse se permettre désormais dans les affaires d'Alsace-Lorraine. A l'Empereur appartient également le droit de révoquer le Gouverneur. Ce dernier doit résider à Strasbourg, où se trouve le siège du Gouvernement (3).

L'attribution facultative au Statthalter des droits de puissance, a lieu en vertu de l'art. 1 de la loi du 4 juillet 1879 par ordonnance impériale. Il va sans dire que le Chancelier est encore compétent pour

(1) Laband, o. p., t. II, p. 617.

(2) Voir ces motifs dans Lebon : *Etudes sur l'Allemagne politique*, p. 259.

(3) Article 1er de la loi du 4 juillet 1879.

contresigner cette ordonnance, puisque celle-ci n'est que le complément nécessaire de celle de nomination, avec laquelle elle se confond le plus souvent. Pour la première fois le 23 juillet 1879 (1) l'Empereur a fait usage de ce droit. Dans une ordonnance à la date de ce jour, il énumère toutes les affaires qu'il entend abandonner à la compétence du Gouverneur. Celles-ci ont été modifiées et étendues par les ordonnances du 28 septembre 1885 (2) du 5 novembre 1894 (3) et du 23 novembre 1907 (4).

Le Statthalter présente une nature juridique double. Il est d'une part le représentant de l'Empereur et à ce titre, titulaire de la puissance d'Etat en Alsace-Lorraine ; il est d'autre part le ministre particulier et responsable du premier et partant un simple fonctionnaire de l'Empire dans le Reichsland. Mais tandis que la délégation au Statthalter des pouvoirs du chef de l'Etat est, de la part de celui-ci, facultative, il y a obligation pour l'Empereur à instituer le Gouverneur en qualité de ministre (5). C'est en effet, comme ministre, et pour succéder au Chancelier, qu'il a été créé par la loi du 4 juillet 1879.

Comme représentant de l'Empereur, le Statthalter exerce tous les droits qu'il a plu au premier de lui

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1879, p. 282.
(2) *R. G.-B.*, 1885, p. 273.
(3) *R. G.-B.*, 1894, p. 529.
(4) *R. G.-B.*, 1907, p. 759.
(5) C'est l'opinion de LABAND, o. p., t. II, p. 616 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 89 ; BRUCK, o. p., t. II, p. 128. — L'opinion contraire paraît être celle de HAMBURGER, o. p., p. 90, qui dit : « *Die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse erscheint als das prinzipiell wichtige Moment der Stellung des Statthalters.* »

conférer et présente la même nature et le même caractère juridiques que lui. Il est par conséquent, à ce titre, irresponsable et a besoin, pour légiférer, du contreseing du Secrétaire d'Etat.

On ne peut mieux caractériser ici le Gouverneur, qu'en le présentant comme un Régent d'Alsace-Lorraine. Il a en effet ceci de commun avec le Régent, qu'il ne tient pas ses pouvoirs de lui-même ; mais que les droits dont il jouit, sont des droits délégués. Comme c'est l'Empereur qui les lui a conférés, il s'ensuit qu'il ne pourra jamais s'en dessaisir au profit d'une autre autorité et que le premier pourra à tout instant les lui retirer. En cas d'empêchement ou de cessation de fonctions de la part du Statthalter, ses attributions doivent faire retour à l'Empereur (1).

La loi du 4 juillet 1879 ne contient aucune restriction, concernant les affaires susceptibles d'être accordées par celui-ci à la compétence du Statthalter ; aussi admet-on généralement que l'Empereur peut lui transmettre tous les pouvoirs qu'il détient en sa qualité d'organe politique de l'Empire en Alsace-Lorraine et faire de lui, non seulement un collaborateur, mais un véritable successeur. L'ordonnance du 23 juillet 1879 (2) donne de ces pouvoirs ainsi attribués au Statthalter, une énumération longue et fort détaillée.

(1) Il faut par conséquent admettre que le Statthalter ne peut avoir de suppléant. La mort de l'Empereur entraîne, elle aussi, pour le Statthalter, la perte de tous ses droits de puissance.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1879, p. 282.

En tant que ministre spécial de l'Empereur dans le Reischsland, le Gouverneur n'apparaît pas comme un Représentant du Chancelier, mais comme le successeur juridique de celui-ci. Il lui manque en effet, pour être son suppléant, *d'être nommé par lui* à l'effet de le remplacer, *en cas d'empêchement,* ainsi que l'exige la loi du 17 mars 1878. Au contraire, il tient ses pouvoirs *de l'art. 2 de la loi du 4 juillet 1879* et est institué par lui pour s'occuper au lieu et place du Chancelier *d'une façon constante de toutes les affaires d'Alsace-Lorraine* (1).

A ce point de vue, le Statthalter est l'égal du Chancelier, ils sont tous deux ministres de l'Empereur, avec cette différence qu'ils opèrent dans des sphères distinctes. Tandis que le premier est chargé des affaires de l'Empire, le second est préposé à l'examen de celles d'Alsace-Lorraine. Par affaires d'Alsace-Lorraine, il faut entendre toutes celles qui ailleurs sont réservées à la compétence des Etats particuliers (2).

Le Statthalter, comme Ministre de l'Empereur, est investi dans le domaine réservé à son activité, des mêmes droits et des mêmes obligations que le Chancelier de l'Empire et par conséquent aussi de la même responsabilité constitutionnelle. Il était éga-

(1) C'est également l'avis de Laband, o. p., t. II, p. 616; Bruck, o. p., t. I, p. 129; Lœning, o. p., p. 78; Schulze, o. p., t. II, p. 379; Zorn, o. p., t. I, p. 542.

(2) C'est l'opinion de Laband, o. p., t. II, p. 619; Leoni, o. p., 1re partie, p. 89; Bruck, o. p., t. II, p. 129. Elle est contestée par Kayser dans le *Rechtslexikon de Holtzendorff*, t. III, p. 405, et par G. Meyer, o. p., p. 478.

ment doté par l'ancien art. 2 de la loi du 4 juillet 1879 des pouvoirs extraordinaires confiés antérieurement au Président supérieur. Mais la loi du 18 juin 1902 (1) qui modifia cet article, les lui enleva en supprimant le fameux article 10 de la loi du 30 décembre 1871, connu sous le nom mémorable de paragraphe de la Dictature et qui accordait au Président supérieur et après lui au Statthalter, le droit d'user, dans le cas de danger menaçant la sécurité publique, de tous les pouvoirs dont étaient investies les autorités françaises en vertu de la loi du 9 août 1849 et notamment du droit de proclamer l'état de siège. Toutefois le Statthalter peut encore actuellement pour le maintien de l'ordre, requérir la force armée.

La compétence actuelle du Gouverneur porte sur trois points : Elle a trait 1) au contre-seing des lois et ordonnances de la législation particulière alsacienne-lorraine 2), à la surveillance de toute l'administration 3), à la connaissance des recours hiérarchiques contre les fonctionnaires, recours sur lesquels le le Statthalter est obligé de statuer.

Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit antérieurement de l'obligation pour le Gouverneur de contresigner toutes les lois et ordonnances spéciales du Pays d'Empire (2). Nous rappellerons

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 239.

(2) Il faut excepter, d'après Bruck, o. p., t. II, p. 130, les ordonnances se rapportant aux chemins de fer, qui, suivant lui, doivent être contresignées par le Chancelier, car les chemins de fer de l'Alsace-Lorraine constituent une matière d'Empire. — L'opinion contraire est soutenue par Leoni, o. p , 1re part., p. 89, et par Rosenberg dans les *Annales de Hirth*, 1902, p. 1.

seulement que la responsabilité du Statthalter existe non pas devant le Landesausschus, mais devant le Reichstag. Cependant il faut observer qu'en fait, cette responsabilité est illusoire, car le Gouverneur n'a aucun rapport avec le Reichstag, tandis qu'il a de fréquentes relations avec la Délégation (1). Aussi, dans la pratique, celle-ci exerce-t-elle un véritable contrôle sur les actes du gouvernement vis-à-vis duquel elle use fréquemment de la faculté d'interpellation et auquel elle demande souvent compte de sa conduite et des mesures adoptées par lui. Toutefois, le Statthalter et le Secrétaire d'Etat restent libres de répondre aux interpellations dont ils sont l'objet.

D'après l'article 4 de la loi du 4 juillet 1879, le Gouverneur doit en cas d'empêchement être remplacé par le Secrétaire d'Etat, tout comme le Chancelier peut l'être en vertu de la loi du 17 mars 1878 par un suppléant. Dans ce cas, le Secrétaire d'Etat jouit des mêmes droits et assume la même responsabilité que ce dernier ; en conséquence, il est tenu de contresigner à la place du Statthalter, toutes les lois et ordonnances de la législation particulière. Mais chaque fois qu'il agit à ce titre, il est obligé d'en faire mention au bas de la prescription législative, par ces mots précédant immédiatement sa signature : « En remplacement » « le Secrétaire d'Etat ». (*In Vertretung*) (*der Staatssekretær*) (2). La seule par-

(1) Il a surtout affaire à la Délégation à propos de l'établissement du budget, de l'examen des comptes budgétaires, etc...

(2) Article 9 de l'ordonnance du 23 juillet 1879 (*G.-B. f. Els.-Loth.*, p. 80.)

ticuliarité qui le différencie du remplaçant général du Chancelier, c'est qu'il est investi de la formalité du contre-seing en vertu de l'article 4 de la loi du 4 juillet 1879, tandis que le second, l'est au contraire par le Chancelier lui-même. Aussi, c'est pour le Gouverneur plus qu'une faculté que de désigner le Secrétaire d'Etat pour le suppléer en cas d'empêchement, c'est une véritable obligation. De ce principe, découle la conséquence suivante : c'est qu'il est impossible, étant donnée la portée générale du paragraphe 2 de l'article 4, d'admettre une suppléance du Secrétaire d'Etat. Cette opinion est celle de la majorité des auteurs ; malheureusement dans bien des cas, c'est la pratique contraire qui s'est établie (1). On ne saurait tirer argument à l'encontre de la doctrine que nous soutenons de ce qu'une suppléance du Secrétaire d'Etat est admise par l'ordonnance du 23 juillet 1879. Cette suppléance n'a rien de commun avec la précédente, puis qu'aulieu d'avoir trait au contre-seing du Secrétaire d'Etat, elle vise uniquement la Présidence du Ministère et se confine simplement à l'intérieur de ce dernier. Enfin, le Gouverneur peut toujours en vertu du dernier aliéna de l'article 4, retirer au Secrétaire d'Etat, les pouvoirs qui lui ont été confiés par la loi, en agissant dans toutes ces affaires au lieu et place de ce dernier.

Le Statthalter, avons-nous dit, est proposé en

(1) Citons l'ordonnance du 4 août 1885 (*G.-B.*, 1885, p. 72), contresignée par le sous-secrétaire d'Etat Von Puttkamer, et l'ordonnance du 23 juillet 1886 (*G.-B.*, 1886, p. 79), contresignée par le même sous-secrétaire d Etat.

second lieu à la surveillance de toute l'Administration. Cette prérogative a soulevé une question nouvelle à propos du Ministère créé par la loi du 4 Juillet 1879 : c'est celle de savoir si le Gouverneur peut user vis-à-vis de cette autorité de son pouvoir de contrôle seulement ; ou si au contraire, les décisions de cette dernière restent à son entière discrétion ? Cela revient à se demander si le Statthalter forme ou non un organe distinct du Ministère ? Avec la majeure partie de la Doctrine, nous répondrons à cette question, affirmativement ou négativement, suivant que nous considérerons celui-ci, comme le successeur du Président supérieur ou comme l'héritier commun de la Chancellerie de l'Empire et de l'Office de la Justice.

A ce dernier point de vue, le Ministère ne forme avec le Gouverneur qu'une seule et même autorité, car le Chancelier, son prédécesseur, ne rencontrait pas dans la personne de la Chancellerie et dans celle de l'Office de la Justice, des autorités inférieures ; mais de simples auxiliaires. La situation étant restée la même, puisque d'une part, le Statthalter a hérité des droits du Chancelier et que d'autre part, le Ministère a été investi des pouvoirs appartenant aux autorités sus-indiquées ; il faut nécessairement en conclure, que ce dernier ne forme pas une autorité différente du Gouverneur ; mais qu'il constitue en quelque sorte, comme le Bureau de celui-ci. Par conséquent, pour toutes les affaires de l'ancienne compétence de la Chancellerie et de l'Office de la Justice, c'est la volonté du Statthalter qui doit seule

entrer en ligne de compte. Ce dernier reste maître absolu de toutes les décisions du Ministère, en ces matières et peut lui imposer ou lui interdire à son gré, telle résolution que bon lui semble. En un mot, le Gouverneur agit ici comme Chef et non comme Supérieur du ministère.

Si on envisage au contraire ce dernier au point de vue des attributions qu'il tient du Président supérieur, en vertu de l'art. 3 de la loi du 4 Juillet 1879, on est conduit à admettre avec Leoni et Bruck (1) qu'il forme une autorité inférieure distincte du Statthalter puisque telle était la situation du Président supérieur vis-à-vis du Chancelier. Ceci est corroboré par l'art. 3 qui attribue au Ministère tous les droits antérieurs du Président supérieur, sans distinguer entre ceux qu'il tenait de la loi et ceux qui lui avaient été concédés par le Chancelier, en sorte que ce dernier, dans la personne du Statthalter, son successeur juridique, ne pourrait plus les lui retirer à son profit. Nous en concluons donc que le Gouverneur forme pour toutes ces affaires une instance supérieure au Ministère et jouit à l'égard de celui-ci du droit de surveillance générale dont il est investi à l'égard de toute l'Administration.

Le Gouverneur est considéré et traité par la loi comme un fonctionnaire, aussi est-il soumis, sous

(1) Leoni, o. p., 1re partie, p. 93 ; Bruck, o. p., t. I, p. 132. Quant à Laband, o. p., t. II, p. 622, tout en admettant au point de vue des principes la double situation du Ministère vis-à-vis du Gouverneur, il reconnaît cependant qu'en pratique une semblable distinction ne peut avoir lieu et qu'à tous les points de vue le Ministère doit se confondre avec le Statthalter.

réserve de certaines modifications, à la loi sur les fonctionnaires d'Empire du 31 mars 1873 (1), introduite en Alsace-Lorraine par la loi du 23 décembre de la même année (2). Comme le Statthalter est le successeur du Chancelier, il faut admettre en outre que toutes les dispositions régissant celui-ci deviennent applicables à celui-là. C'est d'ailleurs ce que dit pour un point particulier la loi du 28 avril 1902 (3) qui déclare « qu'au point de vue du traitement de disponibilité et de la pension, les dispositions des lois et du budget en vigueur pour le Chancelier de l'Empire sont applicables au Gouverneur ».

Le Statthalter reçoit un traitement qui lui est payé par le Trésor local d'Alsace-Lorraine, sous forme de : 1° frais de représentation ; 2° frais de voyage ; 3° frais de bureau (4). Le Statthalter peut être mis soit à la retraite, soit en disponibilité (5). En cas de mise en disponibilité, le Gouverneur a droit à un certain traitement, dit traitement d'attente (*Wartegeld*). Ce traitement, qui est en principe des trois quarts de celui d'activité, ne peut être inférieur à 150 ni supérieur à 3,000 thalers (6). Quant le Statthalter vient à être mis à la retraite, il a droit, en vertu des articles 34 et 35 de la loi sur les fonctionnaires, à une pension ; si toutefois il a en plus de dix

(1) *Reichgesetzblatt*, 1873, p. 61, et traduction française dans l'*Annuaire*, 1874, p. 93.
(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 479.
(3) *Reichgesetzblatt*, 1902, p. 129.
(4) Pour plus de détail, voir à ce sujet : Rudolph, o. p., p. 35.
(5) Article 25 de la loi sur les fonctionnaires d'Empire.
(6) Article 25.

années de services, deux années d'exercice des fonctions de Gouverneur (1). Cette pension ne peut être inférieure au quart du traitement que lui accorde le budget. Ajoutons enfin que traitement d'attente et pension doivent être payés par la Caisse d'Alsace-Lorraine (2).

Nous en avons ainsi fini avec le Statthalter et du même coup avec les organes de la législation du Reichsland.

Il nous reste maintenant à voir quelle est l'organisation administrative actuelle de ce groupement politique.

(1) Article 35.
(2) Loi du 28 avril 1886.

CHAPITRE II

L'Organisation administrative de l'Alsace-Lorraine

L'innovation administrative la plus importante de la troisième période de l'histoire du droit public de la Terre d'Empire est sans contredit la création du Ministère d'Alsace-Lorraine.

I. — Le Ministère

Institué par la loi du 4 juillet 1879 dans un but de décentralisation, pour aider le Statthalter dans l'expédition des affaires du Pays d'Empire, le Ministère succédait, en vertu de l'article 3, d'une part, à la Chancellerie de l'Empire, en ce qui concerne les affaires d'Alsace-Lorraine, et d'autre part, au Président supérieur. Ses attributions étaient, par conséquent, celles de la troisième section de la Chancellerie fédérale, qui fut supprimée; celles de la quatrième section, concernant l'administration de

l'Alsace-Lorraine, qui devint le Ministère de la Justice, et celles enfin du Président supérieur, à l'exception des pouvoirs extraordinaires de l'article 10 de la loi du 30 décembre 1871, confiés par l'ancien article 2 de la loi du 4 juillet 1879 au Gouverneur.

Le nouveau Ministère est identique aux précédents, avec cette différence qu'il ne dépend plus du Chancelier, mais du Statthalter, et qu'au lieu de siéger à Berlin, il a sa résidence à Strasbourg. Son organisation ne manque pas non plus d'être analogue à celle des autres ministères fédéraux. Comme eux, il a pour chef un Secrétaire d'Etat et est divisé en sections ayant chacune à leur tête un Sous-Secrétaire d'Etat; toutefois, le premier conserve toujours le droit de s'instituer Directeur d'une de ces divisions en particulier. Ces principes généraux relatifs à l'organisation du Ministère sont ceux de l'article 5 de la loi du 4 juillet, dont la dernière phrase spécifie en outre qu'une ordonnance impériale doit intervenir pour régler le détail de l'organisation ministérielle (1). Rendue le 23 juillet 1879 (2), cette ordonnance fut complétée et modifiée par différentes autres, en sorte qu'aujourd'hui l'organisation du Ministère est la suivante. Il comprend quatre sections, qui sont celles : I. de l'Intérieur ; II. de la Justice et des

(1) L'article 5 est ainsi conçu : « *Das Ministerium für Elsass-Lothringen Zerfællt in Abtheilungen. An der Spitze der Abtheilungen Stehen Unterstaatssekretære. Dem Staatssekretær Kann die Leitung einer Abtheilung übertragen werden. Das Næhere über die Organisation des Ministeriums wird durch Kaiserliche Verordnung bestimmt.* »

(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1879, p. 81.

Cultes ; III. des Finances, du Commerce et des Domaines ; IV. de l'Agriculture et des Travaux publics. Nous laisserons de côté ce qui a trait à la compétence de chacune de ces sections, nous contentant d'indiquer, à propos de l'organisation de la division de l'Intérieur, que son Directeur n'est autre que le Secrétaire d'Etat, à qui revient le droit de se substituer dans cette tâche, mais dans cette tâche seulement, un Directeur de Ministère *(Ministerialdirektor)*. Celui-ci a la même situation et la même compétence que les Sous-Secrétaires d'Etat, sous réserve des affaires que peut toujours retenir pour lui son chef hiérarchique.

Le Ministère est une autorité administrative dont le caractère est suivant Leoni (1) non collégial, mais bureaucratique, ce qui ne l'empêche pas de former une unité juridique (2) représentée par le Secrétaire d'Etat son véritable chef. Les autorités supérieures de cet organe administratif : le Secrétaire d'Etat, le Directeur de Ministère, les Sous-Secrétaires d'Etat et les Conseillers ministériels (*Ministerialræte*) sont nommés, en vertu de l'art. 6 de la même loi, par ordonnance impériale contresignée du Gouverneur, et les autres fonctionnaires supérieurs par le Statthalter. Quant aux employés subalternes, leur nomination est l'œuvre du Secrétaire d'Etat.

L'article 6 ajoute enfin que tous les membres du Ministère sont fonctionnaires publics au sens de la

(1) Leoni, o. p., 1re partie, p. 91 et *Handbuch de Marquardsen*, p. 242.
(2) Mandel-Grünewald, o. p., p. 16.

loi d'Empire du 31 mars 1873 (1) et décrète que ses art. 25 et 35 relatifs aux droits et obligations des fonctionnaires seront applicables aux Secrétaire et Sous-Secrétaires d'Etat (2).

Comme Chef du Ministère, le Secrétaire d'Etat est préposé à la Direction des affaires de celui-ci ; il est chargé de veiller à ce qu'elles aient un caractère régulier et concordant et soient traitées d'après les mêmes principes. Il peut en outre se réserver telle affaire qu'il juge à propos et prendre à son sujet telle décision que bon lui semble ; de même, il a toujours compétence pour trancher en dernier ressort toute question faisant l'objet de divergences de vue entre les Représentants des différentes sections ministérielles. Il est enfin chargé de faire des rapports. A côté de ces attributions, le Secrétaire d'Etat en possède d'autres qui sont spécialement réservées à sa personne et qui ont pour objet 1° toutes les affaires nécessitant des relations avec l'Empire, 2° la correspondance avec les autorités supérieures de l'Empire et avec le Landessauschuss, 3° les décrets nécessaires à la réglementation de l'activité du Conseil d'Etat, 4° les instructions à donner aux commissaires institués près du Bundesrat et la correspondance à entretenir avec ces derniers, 5° les renseignements à prendre sur la conduite passée et présente des Sous-Secrétaires d'Etat, des Conseillers et

(1) Cette loi, nous le savons, a été introduite en Alsace-Lorraine par la loi du 23 décembre 1873

(2) Ces articles v sent la mise en disponibilité et la mise à la retraite des divers fonctionnaires d'Empire.

des auxiliaires permanents du Ministère, 6° les prescriptions des Règlements intérieurs du Ministère. Enfin le Secrétaire d'Etat est investi des prérogatives attachées à l'autorité hiérarchique qu'il détient et en vertu de laquelle il peut accorder des congés et des autorisations aux fonctionnaires du Ministère en même temps que leur infliger des sanctions disciplinaires (1).

En cas d'empêchement, le Secrétaire d'Etat peut être remplacé pour les affaires générales qui lui incombent par un Sous-Secrétaire d'Etat (2). Pour celles spéciales de la section du Ministère dont il a la direction particulière, c'est, ainsi que nous l'avons vu, au Ministerialdirektor que revient cette suppléance.

Chaque Sous-Secrétaire d'Etat est à sa section ce que le Secrétaire d'Etat est au Ministère ; il est le chef de cette dernière tout comme celui-ci est le chef du Ministère. Le premier a la direction des affaires de sa division et est chargé de veiller à ce qu'elles soient conformes au Règlement intérieur. Il possède un droit de décision propre à l'égard des affaires qui lui sont soumises ; et doit s'enquérir de la conduite passée et présente des fonctionnaires subalternes et inférieurs de sa division (3). Comme le Secrétaire d'Etat, il est investi (4) à titre de supérieur hiérarchique d'un pouvoir disciplinaire à l'égard des mem-

(1) Articles 7, 8 et 12 de l'ordonnance du 23 juillet 1879.
(2) Article 10.
(3) Article 11.
(4) Article 12.

bres de la section dont il est le Chef et peut grâce à celui-ci, leur infliger diverses punitions et leur accorder certains congés (1).

Pour en finir avec l'organisation du Ministère, citons comme dépendant de lui : 1° Le bureau de la statistique (*Das statistische Bureau*) qui relève de la première section ministérielle vis-à-vis de laquelle il forme comme une sous-section et qui a pour objet la recherche des fluctuations de la population. 2° Le bureau des comptes (*Das Rechnungsbureau*) qui dépend à titre de subdivision de la seconde section du Ministère et qui est chargé de s'occuper des dépenses judiciaires et de l'administration des prisons. 3° Le bureau forestier (*Das Forsteinrichtungsbureau*), division inférieure de la troisième section ministérielle, auquel incombe la direction et l'exécution des travaux d'arpentage et d'exploitation des forêts.

II. L'Oberschulrat (Conseil supérieur de l'enseignement)

A côté du Ministère, mais en étroite union avec lui, existe en Alsace-Lorraine une autorité administrative qui forme comme la cinquième section ministérielle ; c'est l'Oberschulrat ou Conseil supérieur de l'enseignement. L'institution de cet organe, préposé comme son nom l'indique à la direction de l'enseignement en Alsace-Lorraine, à l'exception de celui

(1) L'article 12 exige, dans certains cas, l'acceptation du Secrétaire d'Etat.

de l'Université, des écoles d'Agriculture et de Commerce, n'est pas l'œuvre de la loi du 4 Juillet 1879 ; mais de l'ordonnance du 21 Avril 1882 (1). Ses attributions avaient été dévolues antérieurement par l'ordonnance du 23 Juillet 1879 à la section ministérielle de l'Intérieur, ensuite au Secrétaire d'Etat en vertu du Règlement du 29 Juillet 1881 (2) ; c'est seulement l'ordonnance du 21 Avril 1882 qui les enleva définitivement au Ministère pour les confier à une autorité nouvelle dans la personne de l'Oberschulrat. Celui-ci se compose du Secrétaire d'Etat Président, d'un Conseiller de Ministère, Directeur, de sept membres ordinaires, du Président en exercice de la Commission d'examen scientifique, des Conseillers du Gouvernement en exercice dans les trois présidences et d'un certain nombre de membres extraordinaires choisis, par le Statthalter, pour un temps déterminé, parmi les professeurs de l'université ou dans d'autres milieux compétents.

Ce qui caractérise l'Oberschulrat et le distingue du Ministère c'est sa nature collègiale qui s'oppose à celle bureaucratique de ce dernier. Ses décisions sont en effet toujours collectives et ont pour objet, toutes les mesures générales et toutes les affaires importantes. Pour le reste, c'est le Secrétaire d'Etat ou à son défaut, le Directeur qui est chargé de statuer. Chaque membre du Conseil supérieur de l'enseignement est autorisé à présenter des motions et

(1) *G.-B.*, 1882, p. 67.
(2) *G.-B.*, 1881, p. 95.

et à se renseigner sur l'état des écoles au siège de celles-ci (1).

Il faut ajouter que la compétence juridictionnelle de l'Oberschulrat n'existe plus aujourd'hui. L'ordonnance du 22 Avril 1902 (2) a supprimé, pour les confier au Kaiserliche Rat, les attributions du Conseil supérieur de l'enseignement en matière de recours contre les décisions des Bezirkspræsidenten sur l'ouverture et la fermeture des écoles, sur l'emploi de Directeurs d'école ou d'instituteurs, sur l'autorisation de faire des cours privés (3).

III. Les différentes modifications administratives

En dehors des innovations que nous venons de signaler la troisième période de l'histoire du droit public de l'Alsace-Lorraine apporte encore de nombreuses modifications administratives.

1. Le Bezirk (District)

Tout d'abord, le Bezirk, la première en importance des divisions administratives, subsistait avec la même nature juridique que précédemment et qu'en droit public français, c'est-à-dire comme corporation ou personne morale du droit public d'une part et comme compartiment administratif d'autre part, et recevait dans ses organes de sérieuses modifications.

(1) Ces prescriptions sont celles de l'ordonnance du 21 avril 1882.

(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1902, p. 32.

(3) Cette dernière compétence lui avait été reconnue par l'ordonnance du 21 avril 1882.

Le Bezirkspræsident (Président de district), tout en conservant le double caractère juridique de Représentant du Bezirk d'une part et d'organe du pouvoir central d'autre part, n'en voyait pas moins sa compétence, identique dans l'ensemble à celle du Préfet français (1), subir sur certains points, différentes modifications. Ces dernières étaient l'œuvre de la loi du 20 Mars 1881 (2), qui en matière forestière, conférait au Bezirkspræsident, les attributions du Directeur des forêts, de la loi du 18 Avril 1883 (3) relative à l'administration et à la surveillance des institutions pénitentiaires et des prisons, de l'ordonnance du 20 Juin 1896 (4) concernant la correspondance postale, de la loi du Budget du 30 Mars 1896 (5) ayant trait aux impôts directs, de l'ordonnance du 26 Février 1900 (6) relative au fisc en matière forestière, enfin de la loi du 22 Avril 1902 (7) concernant les constructions se rapportant à la navigation (8).

Les Présidents de district dépendent désormais du Ministère, leur supérieur hiérarchique, et sont à leur tour, ainsi que nous l'avons mentionné, les supérieurs des Directeurs de cercle (*Kreisdirektoren*) et des Directeurs de police (*Polizeidirektoren*), dont

(1) Pour le détail de cette compétence, nous renvoyons aux ouvrages de droit public français.
(2) *G.-B.*, 1881, p. 60.
(3) *G.-B.*, 1883, p. 35.
(4) *Central und Bezirksamtsblatt*, 1896, p. 171.
(5) *G.-B.*, 1896, p. 5.
(6) *G.-B.*, 1900, p. 45.
(7) *G.-B.*, 1902, p. 31.
(8) Pour plus de détails, consulter BRUCK, o. p., t. I, p. 362 et s. et MANDEL-GRÜNEWALD, o. p., p. 19.

ils continuent à surveiller l'administration et à pouvoir, dans certains cas, reformer les décisions (1). Ils conservent aussi, pour les aider dans leur tâche, le nombre de conseillers et d'auxiliaires fixé par l'article 11 de la loi du 30 décembre 1871, lesquels continuent à former le Bezirksrat (Conseil de district) (2). En outre, ils gardent comme subordonnés les fonctionnaires de district (*Bezirksbeamten*), à l'égard desquels ils jouissent d'un pouvoir de domination et d'un pouvoir disciplinaire.

Les Bezirkstage, successeurs des Conseils généraux français, ne sont pas davantage exempts d'une certaine transformation. Leurs attributions, tout d'abord, subissent un certain changement, notamment en matière financière. C'est, en premier lieu, la loi du 8 juin 1896 (3), qui accorde à chacun d'eux le droit de nommer au scrutin secret 4 membres et 4 suppléants à la Commission de Cercle (*Kreiskommission*) et trois autres à la Commission de District (*Bezirkskommission*) lesquelles commissions sont appelées à établir les impôts directs (4) ; c'est ensuite

(1) Consacré par l'ordonnance du 29 septembre 1873, ce dernier droit a été étendu par l'ordonnance du 28 août 1875. (*G.-B. f. Els.-Loth.*, 1875, p. 171.)

(2) Ce Conseil est l'équivalent de notre Conseil de préfecture.

(3) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1896, p. 36.

(4) Les quatre impôts directs français : l'impôt foncier, l'impôt des portes et fenêtres, la contribution personnelle mobilière et l'impôt des patentes furent supprimés, à l'exception toutefois de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie (*Grundsteuer*). L'impôt foncier sur la propriété bâtie et l'impôt sur les portes et fenêtres furent remplacés par l'impôt sur les bâtiments (*Gebäudesteuer*). Etabli par la loi du 14 juillet 1895 (*G.-B.*, 1895, p. 95), ce dernier, qui n'entra en vigueur que le 1er avril 1896, devint impôt de quotité au lieu d'impôt de répartition. A la place de la contribu-

la loi du 13 juillet 1901 (1) qui autorise chaque Bezirkstag à envoyer deux membres et deux suppléants à chacune des Commissions précitées pour la fixation de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur les salaires et les traitements. Notons aussi certaines modifications apportées aux anciennes règles relatives à l'établissement du budget départemental. Ainsi depuis le 1er Avril 1903 un simple vote du Bezirkstag suffit pour l'établissement de centimes additionnels. Ces centimes peuvent être votés à l'impôt foncier, à l'impôt sur le capital, à l'impôt sur les salaires et les traitements, à l'impôt sur les mines, à l'impôt sur les bâtiments, à l'impôt sur les commerces. D'autre part, la loi du 18 mars 1878 (2) fixe définitivement les termes de l'année budgétaire pour les Bezirke. Enfin toute une série de lois viennent encore accentuer cette modification de la compétence des Bezirkstage. Ce sont : la loi du 14 mars 1882 (3) qui ordonne la centralisation des comptes des districts à Strasbourg et celle des caisses des

[illegible] personnels modernes, trois nouveaux impôts furent créés par deux lois du 13 juillet 1901 (*G.-B.*, 1901, p. 55 et 69) et appliqués le 1er avril 1903 : ce sont l'impôt sur le capital et l'impôt sur les salaires et les traitements. Enfin l'impôt des patentes fut remplacé, en vertu de la loi du 8 juin 1895 (*G.-B.*, 1895, p. 81) par l'impôt sur les professions (*Gewerbesteuer*), qui entra en vigueur le 1er avril 1897 et en vertu d'une deuxième loi du 8 juin 1898 (*G.-B.*, 1898, p. 41) par l'impôt sur les professions ambulantes (*Wandergewerbesteuer*). Il faut ajouter à ces impôts l'impôt sur les mines, réglementé par la loi du 31 juillet 1908 (*G.-B.*, 1908, p. 72) et les droits de mutation, faisant l'objet de la loi du 8 novembre 1909 (*G.-B.*, 1909, p. 117).

(1) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1901, p. 66.

(2) *G.-B.*, 1878, p. 7.

(3) *G.-B.*, 1882, p. 57.

Bezirke dans la caisse centrale d'Alsace-Lorraine, la loi du 25 mars 1889 (1) relative aux dépenses faites par les districts pour l'entretien de leurs archives, la loi du 8 juin 1896 (2) interdisant le vote de centimes additionnels à certains impôts ; enfin la loi du 13 juillet 1901 (3). Une notable extension des attributions des Assemblées de district a enfin été l'œuvre de la période du droit public de l'Alsace-Lorraine postérieure à 1879. Ces Assemblées sont en effet compétentes pour nommer une partie des députés à la Délégation ainsi que les membres de différentes commissions administratives (4).

En second lieu, le mode de nomination et la composition des Bezirkstage furent sérieusement remaniés par loi du 15 juillet 1896 (5). Prise en conformité avec celle du 6 juin 1895 (6), qui revisait toute l'organisation communale, cette loi décidait que les membres des Assembleés de district seraient nommés à l'élection et au scrutin secret et posait en principe que les habitants des communes appelées à participer à l'élection et bénéficiant déjà de la qualité d'électeurs de municipalités, avaient seuls le droit d'élire les membres des Bezirkstage (7). Une

(1) *G.-B.*, 1889, p. 11.
(2) *G.-B.*, 1896, p. 44.
(3) *G.-B.*, 1901, p. 69. Les Bezirke ont été dispensés par la loi du 6 avril 1892 (*G.-B.*, 1892, p. 33) de l'impôt sur les édifices publics leur appartenant et affectés à un enseignement ou à un service public et par la loi du 13 juillet 1901 de l'impôt sur le capital.
(4) Voir à ce sujet Bruck, o. p., t. I, p. 378.
(5) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1896, p. 65.
(6) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1895, p. 58.
(7) Loi du 15 juillet 1896, art. 5, et ordonnance du 6 juin 1895, art. 32.

exception existe cependant pour les individus désignés dans l'article 30 de la loi communale du 6 juin 1895 qui tout en remplissant ces conditions ne sont pas pour cela électeurs. D'autres jouissent de ce droit, sans pouvoir l'exercer : ce sont les personnes mentionnées dans la loi communale : les militaires, à l'exception des employés de l'administration militaire, les individus non inscrits sur les listes électorales et ceux ne se trouvant pas le jour du vote dans la commune où ils sont appelés à faire usage de leur droit de citoyen.

Est éligible tout allemand âgé de vingt-cinq ans domicilié en Alsace-Lorraine et qui dans le Bezirk où il pose sa candidature est assujetti à un impôt direct d'Etat (1). Ce principe comporte cependant différentes exceptions résultant de l'incompatibilité de cette fonction avec d'autres emplois. C'est ainsi qu'un membre de Kreistag ne peut être éligible à un Bezirkstag et que les Bezirkspræsidenten, les Kreisdirektoren et les fonctionnaires placés sous leurs ordres n'ont pas qualité pour être membres de ces Assemblées. Le cumul de fonctions reste absolument interdit (2).

A côté de ces incompatibilités absolues, il en existe d'autres qui ont un caractère relatif et qui au lieu de s'appliquer à toute l'Alsace-Lorraine, se restreignent à tel Bezirk en particulier.

En ce qui concerne le nombre des membres des

(1) Ces dispositions sont celles des articles 30 (parag. 1) et 33 de la loi du 6 juin 1895.

(2) Loi sur le vote du 24 janvier 1873, art. 2.

Bezirkstage, c'est l'ancien système français qui continue de s'appliquer. La proportion requise étant d'un membre par canton, il s'en suit que les Bezirke de la Haute-Alsace, de la Basse-Alsace et de la Lorraine qui ont respectivement 26, 34 et 33 cantons, doivent posséder et possèdent en fait un nombre égal de membres dans chacun de leur Bezirkstag.

La procédure électorale est réglée en cette matière par l'ordonnance sur le vote du 30 juillet 1896 (1). Il faut, pour être élu, avoir obtenu la majorité absolue, au premier tour de scrutin, ou la majorité relative au second tour qui se place sept jours après le premier. C'est au Bezirkspræsident qu'il appartient de fixer le jour des élections (2). Quant à l'établissement de la liste électorale, il a lieu de la même façon que pour les élections municipales. Par conséquent, cette liste doit comprendre tous les individus ayant leur domicile et trois mois de résidence dans le Bezirk, lors de la clôture de la dite liste. Pour le surplus et notamment pour la durée de la législature des Assemblées de district (3), ce sont les anciennes règles françaises qui demeurent applicables. Ajoutons que la qualité de membre de Bezirkstag peut être perdue d'après l'article 4 de la loi du 15 juillet 1896 en cas de transfert de domicile à l'étranger.

Pas plus que les conseils généraux les Bezirkstage

(1) *Central und Bezirksamtsblatt*, 1896, p. 187.

(2) Ordonnance du 30 juillet 1896, art. 1er, et loi du 15 juillet 1896, art. 5.

(3) Cette durée est de neuf années ; toutefois les Bezirkstage sont renouvelables par tiers tous les trois ans.

ne sont des corps permanents. Ils sont convoqués par une ordonnance de l'Empereur qui fixe la durée et les termes de leur session. En principe, ils ne siègent qu'une fois l'an pour voter le Budget et les affaires qui leur sont soumises ; mais en fait, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient invités à se réunir plus souvent. Le session annuelle de ces Assemblées est considérée comme session ordinaire ; les autres, quand elles ont lieu, comme sessions extraordinaires. Pour être valables, les décisions des Bezirkstage exigent la présence de la moitié au moins de leurs membres. La langue à employer dans les débats et délibérations de ces Conseils, est la langue allemande.

La dissolution des Bezirkstage peut émaner d'une ordonnance de l'Empereur, ou être la conséquence de celle du Landesausschuss ; car la première est toujours occasionnée par la seconde en vertu de l'art. 19 de la loi du 4 juillet 1879 (1). Quant aux autres prescriptions concernant l'organisation des Assemblées de District, elles restent les mêmes qu'en droit public français.

2. *Le Kreis* (*Cercle*)

Modifiés au point de vue de leurs circonscriptions territoriales antérieurement à 1879 (2) les Kreise

(1) Dans ce cas, les nouvelles élections au Bezirkstag doivent avoir lieu dans le délai de trois mois, qui est le délai normal pour toutes les élections à ces Assemblées.

(2) Ces modifications continuaient d'avoir lieu, même après 1879, par ordonnance impériale, en vertu de la loi du 30 décembre 1871.

l'ont été davantage encore à partir de cette époque (1) en sorte qu'actuellement au lieu et place des 11 arrondissements français, il y a exactement 23 cercles en Alsace-Lorraine. On en compte 6 dans le Bezirk de la Haute-Alsace, 8 dans celui de la Basse-Alsace et 9 dans celui de la Lorraine (2).

Malgré les tentatives infructueuses faites en 1878 et en 1892 par le gouvernement pour reconnaître aux Kreise la personnalité morale du droit public, ces derniers sont restés, grâce à l'opposition du Landesausschuss ce qu'ils étaient antérieurement c'est-à-dire de simples compartiments administratifs.

A la tête de chaque Cercle, se trouve toujours un Kreisdirektor excepté pour ceux de Strasbourg (ville) et de Metz (ville) ou les droits des Directeurs de Cercle inexistants sont exercés par les Bezirkspræsidenten. Les attributions des Kreisdirektoren qui jusqu'alors étaient celles des sous-préfets français modifiées et augmentées par la loi du 20 septembre 1873, reçurent une extension nouvelle par l'ordonnance du 28 août 1875 (3) prise comme la loi précédente, en exécution de la loi du 30 décembre 1871,

(1) Les modifications de cette dernière période sont l'œuvre de l'ordonnance du 6 octobre 1880 (*G.-B.*, p. 134), qui modifie les Kreise de Forbach et de Château-Salins ; de l'ordonnance du 14 mai 1884 (*G.-B.*, 1884, p. 98), qui modifie les Kreise de Saverne et de Sarrebourg ; de l'ordonnance du 27 juillet 1890 (*G.-B.*, p. 53) et de l'ordonnance du 2 mars 1891 (*G.-B.*, p. 27), qui modifie les Kreise de Château-Salins et de Sarrebourg ; de l'ordonnance du 19 mars 1901 (*G.-B.*, p. 27), qui modifie les Kreise d'Erstein et de Molsheim ; de l'ordonnance du 8 avril 1901 (*G.-B.*, p. 31), qui modifie les Kreise de Metz et subdivise en deux celui de Thionville.

(2) Ordonnance du 8 avril 1901.

(3) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1875, p. 171.

qui conférait au Chancelier et par conséquent au Statthalter, son successeur juridique, le droit d'étendre la compétence des Directeurs de Cercle en les investissant des pouvoirs ayant appartenu aux autorités de Bezirke. En sorte que d'après Lœning (1) le Kreisdirektor n'est plus seulement un simple intermédiaire entre le Bezirkspræsident et le maire comme le sous-préfet français ; mais une autorité indépendante possédant des droits propres (2) et présentant une similitude considérable avec le Landrat prussien.

Bien que dépourvu de personnalité civile, le Cercle n'en conserve pas moins une représentation populaire dans la personne du Kreistag, successeur du Conseil d'arrondissement. Une exception à ce principe existe encore en faveur des Kreise de Strasbourg (ville) et de Metz (ville) dont les Conseils municipaux jouent le rôle d'Assemblées de Cercle.

La compétence des Kreistage n'est pas sensiblement différente de celle des Conseils d'arrondissements précédents. Toutefois, une attribution essentielle de ces derniers. fait aujourd'hui défaut aux premiers : c'est la faculté de répartir les impôts entre les communes. Cette perte est en réalité compensée par le droit que leur confère la loi du 6 avril 1892 (3) de nommer des taxateurs de District

(1) Lœning : *Das Deutsche Verwaltungsrecht*, cité par Schulze, o. p., t. II, p. 386.

(2) Pour l'énumération de ces droits, voir les deux ordonnances précitées.

(3) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1892, p. 36. — Loi du 14 juillet 1903 *G.-B.*, p. 47) et traduction française dans l'*Annuaire*, année 1892, p. 295 et s.

(*Districtschætzer*) et leurs suppléants pour la fixation de l'impôt foncier et les membres des commissions estimatrices de l'impôt sur les bâtiments. D'autre part, la loi du 8 juin 1896 leur donne qualité pour présenter à l'acceptation du Bezirkstag auquel ils ressortissent, une liste de 12 personnes préposées comme membres de la Commission de Cercle (*Kreiskommission*) compétente pour répartir l'impôt sur les commerces. Enfin, la loi du 13 juillet 1901, leur accorde de nommer chacun deux membres et deux suppléants à ladite Commission, en vue de la fixation de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur les salaires et les traitements.

A côté de la faculté de donner des avis et d'émettre des vœux dans les cas prescrits par le droit public français (1), les Kreistage possèdent encore certaines attributions. C'est ainsi qu'ils ont qualité en vertu de la loi du 2 mai 1874 (2) pour désigner les membres des Conseils de révision et en vertu de la loi du 13 février 1875 (3) pour choisir les experts chargés d'évaluer les dégâts causés aux campagnes par les troupes en manœuvres. A eux revient enfin le pouvoir de désigner les membres de la Commission instituée pour connaître les réclamations ou protestations élevées contre la liste des personnes préposées aux emplois assermentés (4) et aux fonctions d'échevins.

(1) Voir à ce sujet les ouvrages de droit administratif.
(2) *Reichsgesetzblatt*, 1874, p. 45 (art. 30).
(3) *Reichsgesetzblatt*, 1875, p. 52.
(4) Les autres règles relatives à leur compétence sont demeurées celles du droit public français.

Nous dirons de la composition des Kreistage ce que nous avons dit de celle des Bezirkstage a savoir, qu'elle est régie par la loi du 15 juillet 1896 qui pose des regles communes aux Assemblées de Cercle et de District. Notons seulement certaines particularités. Tout d'abord le Kreistag n'a plus comme le Conseil d'arrondissement autant de membres que de cantons, mais un nombre fixe de 9 membres, lesquels ne sont plus élus pour 9 années, mais pour 6 seulement. Ensuite l'Assemblée de Cercle n'est plus renouvelable par tiers ; mais par moitié tous les 3 ans (1).

C'est le Kreisdirektor qui fixe le jour de chaque session du Conseil de Cercle et qui envoie a tous les membres de celui-ci des convocations à l'Assemblée.

Avant 1903, il y avait annuellement deux sessions de Kreistage, l'une antérieure a celle des Bezirkstage et l'autre postérieure. C'était dans cette derniere qu'avait lieu la répartition des impôts entre les communes. Depuis 1903 (2), époque a laquelle ce pouvoir de répartition a été enlevé aux Conseils de Cercle, ceux-ci n'ont plus qu'une session annuelle. Pour le surplus, ce sont les anciennes regles du droit public français et les prescriptions relatives aux Bezirkstage qui s'appliquent ici.

Il faut au moins six membres présents pour que les Assemblées de Cercle puissent rendre des décisions

1. Les régles relatives aux élections des membres des Kreistage sont celles de la loi électorale.
2. Ordonnance du 22 août 1903. (*G.-B.*, p. 77.)

valables. Bien, qu'en principe, l'emploi de la langue allemande dans les délibérations soit seul admis, le Ministère peut autoriser certains Kreistage à se servir de la langue française quand celle ci est l'idiome usuel des habitants du Cercle (1). La dissolution des Kreistage a lieu par ordonnance de l'Empereur ; elle n'est jamais occasionnée par celle du Landesausschuss. Ce dernier mode de dissolution étant un mode d'exception, il faut admettre vu son caractère restrictif qu'il concerne seulement les Assemblées mentionnées dans l'article 19 de la loi du 4 juillet 1879, c'est-à-dire les Bezirkstage, et jamais les Kreistage à l'égard desquels cet article est complètement muet.

3. Le Canton

A n'en juger que par l'importance administrative insignifiante des cantons, on pouvait présager que leur disparition en Alsace-Lorraine serait une question de temps et cependant les faits ont donné aujourd'hui le plus formel démenti à cette prévision. Les cantons existent toujours dans le Pays d'Empire et possèdent le même caractère juridique que précédemment. Cependant, la plupart ont subi une sérieuse transformation territoriale au cours de cette dernière période du droit public alsacien-lorrain. Aux modifications apportées par les ordonnances du Chancelier, sont venues s'ajouter les transformations opérées par les ordonnances du Statthalter. Celles-ci

(1) Article 4 de la loi du 24 janvier 1873. (*G.-B.*, 1873, p. 18.)

sont du 23 février 1877, du 12 novembre 1879, du 2 juin 1880, du 6 octobre 1880, du 14 mai 1884, du 5 mars 1887, du 16 juillet 1890, du 28 mars 1891, du 19 mars 1901, du 9 avril 1901, du 27 avril 1901, du 6 janvier 1902 (1). Au Statthalter, successeur du Chancelier, appartient encore le droit de créer de nouveaux cantons, d'en supprimer et d'en faire fusionner d'autres.

Compartiment administratif à l'instar du Cercle, le Canton s'en différencie toujours par l'absence complète de Représentation populaire d'une part et d'autorité administrative d'autre part. Mais quoique dépourvus d'organisation spéciale, les cantons ne servent pas moins à l'administration en matière électorale, en matière de justice de paix, en matière de révision..., etc., et notamment pour toutes les ma-

(1) Les modifications opérées par ces ordonnances sont les suivantes : en premier lieu, l'ordonnance du 23 février 1877 (*G.-B.*, p. 14) modifiait les cantons de Lauterbourg, de Wissembourg et de Seltz ; celle du 12 novembre 1879 (*G.-B.*, p. 101), les cantons de Molsheim, de Landser et de Mulhouse (sud) ; celle du 2 juin 1880 (*G.-B.*, p, 124), les cantons de Soultz et de Guebwiller ; celle du 23 juillet 1880 (*G.-B.*, p. 128), les cantons de Wintzenheim et de Munster ; celle du 24 août 1880 (*G.-B.*, p. 131), les cantons de Cattenom et de Sierck ; celle du 6 octobre 1880 (*G.-B.*, p. 134), les cantons de Grostenquin et d'Albestroff ; celle du 14 mai 1884 (*G.-B.*, p. 98), les cantons de Munster et de Phalsbourg ; celle du 5 mars 1887 (*G.-B.*, p. 8), les cantons de Thann et de Munster ; celle du 16 juillet 1890 (*G.-B.*, 1890, p. 54), les cantons d'Albestroff et de Fénétrange ; celle du 28 mars 1891 (*G.-B.*, p. 31), les cantons de Sarrebourg, de Réchicourt et de Fénétrange ; celle du 19 mars 1901 (*G.-B.*, p. 28), les cantons d'Obernai et de Rosheim ; celle du 9 avril 1901 (*G.-B.*, p. 32), les cantons de Metz et de Moyeuvre-la-Grande ; celle du 27 avril 1901 (*G.-B.*, p. 39), les cantons d'Obernai, de Benfeld et d'Erstein, et enfin celle du 6 janvier 1902 (*G.-B.*, p. 2), qui modifie les cantons de Mulhouse (sud) et de Landser.

tières indiquées à ce sujet par le droit public français.

4. La Commune

La dernière en étendue ; mais la première en importance des corporations administratives, la Commune est demeurée à la base de l'administration allemande en Alsace-Lorraine.

Jusqu'en 1895, c'est la législation française presqu'entièrement conservée qui fut appliquée à l'organisation communale du Pays d'Empire (1). Mais à cette époque, une loi nouvelle, celle du 6 Juin 1895 (2) intervenue pour opérer une réforme en la matière est venue jeter les bases d'une organisation municipale nouvelle (3).

Nous allons dans cette étude, rechercher quels sont les principes posés par cette loi communale, relativement au caractère juridique, à l'organisation et aux attributions des communes.

Tout d'abord, en ce qui concerne leur caractère juridique la loi du 6 Juin 1895 n'a pas touché à celui qu'elles possédaient en droit administratif français, en sorte qu'aujourd'hui encore, les communes bénéficient à l'exemple des Bezirke, de la double nature d'Etablissement public, c'est-à-dire de personne

(1) Voir Von Reichlin : *Die Gemeindegesetzgebung in Elsass-Lothringen.*

(2) Loi communale (*Gemeindeordnung*). (*G.-B.*, 1895, p. 58.) — Le *Bulletin de la Société de Législation comparée* (27e année, janvier 1896) fait de cette loi une analyse sérieuse et détaillée.

(3) Voir à ce sujet : Halley, *Die neue Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen*, et Bruck, *Die Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen.*

morale du droit public dotée de droits de puissance et de droits patrimoniaux d'une part et de circonscription administrative d'autre part. De beaucoup le plus important à l'époque française, le premier de ces caractères prédomine encore aujourd'hui, et a même été renforcé considérablement par la loi du 6 Juin 1896.

La grande innovation de cette dernière au point de vue de l'organisation communale a été l'établissement d'une sélection entre les communes qui sont actuellement de deux sortes. L'art. I distingue en effet entre les communes ayant plus de 25.000 habitants et communes assimilées ou grandes communes (1) et celles ayant un nombre d'habitants moindre ou petites communes. Parmi les premières, peuvent prendre rang tous les Chefs-lieu de Cercle (*Kreishauptorte*) à condition pour leur Conseil municipal d'avoir accepté au préalable par une délibération, les règles et les prescriptions spéciales relatives aux grandes communes (2). Cette délibération produit ses effets quand le maire a reçu du Kreisdirektor, l'information qu'elle n'a pas été rejetée. Rentrent encore dans le premier groupe, toutes les localités qui en ont accepté la règlementation par la voie de leur Conseil municipal dont l'acceptation appuyée de l'avis du Bezirkstag doit être ratifiée par ordon-

(1) Ces communes sont aujourd'hui au nombre de 21. Ce sont celles d'Altkirch, de Bischwiller, Brumath, Buchswiller, Colmar, Guebwiller, Haguenau, Markirch, Metz, Molsheim, Mulhouse, Obernai, Rappoltswiller, Sarrebourg, Sarreguemines, Saverne, Schlestadt, Strasbourg, Thann, Thionville et Wissembourg.

(2) Loi communale, art. 1er, § 1.

nance impériale (1). Mais si le passage d'une commune de la seconde catégorie dans la première est autorisée, l'inverse en revanche, est absolument interdit (2). Bien que le législateur n'ait formulé nulle part cette prohibition, elle n'en existe pas moins; car s'il est toujours possible de passer d'un régime juridique moins rigoureux à un autre plus sévère, on ne saurait admettre le contraire, ce qui serait une manière de se soustraire à la loi; or c'est là précisément le cas des villes de 25.000 habitants qui désireraient être classées au nombre des petites communes.

Tandis que la création ou la suppression de communes doit avoir lieu en vertu de l'Art. 2 de la loi municipale, par ordonnance impériale (3) il suffit, pour toute autre modification, d'une décision, soit du Ministère, soit du Bezirkspræsident.

Au point de vue organique, les communes n'ont pas subi de modifications bien sensibles. Elles ont conservé leurs anciens organes; le Conseil municipal (*Gemeinderat*) et le Maire (*Bürgermeister*) (4).

La nature juridique de ce dernier est restée, elle aussi ce qu'elle était d'après le droit administratif du Second Empire, c'est-à-dire qu'aujourd'hui encore,

(1) Loi communale, art. 1er, § 2.

(2) C'est l'avis de Leoni-Mandel, o. p., 2e partie, p. 56, et de Bruck, o. p., t. I, p. 257.

(3) Il faut en dire autant de la fusion de communes et du changement de nom de ces dernières, qui doivent avoir lieu par ordonnance impériale.

(4) Voir au sujet de la situation juridique des maires en Alsace-Lorraine : Ritzheim, *Die Rechtliche Natur der Burgermeisterstellung in Elsass-Lothringen*, 1909.

le maire, est à la fois, l'organe du pouvoir central et le représentant de la commune. A ce premier titre, il est l'inférieur des Bezirkspæsidenten et d'une façon plus immédiate des Kreisdirektoren dont il est tenu d'exécuter les ordres, d'observer les instructions et de publier les décisions. Il cumule en outre les fonctions de Chef de la police, excepté dans les localités où un Directeur de police (*Polizeidirektor*) est préposé à cet effet et d'Officier de l'Etat civil. Comme représentant de la commune, c'est-à-dire comme organe exécutif de cette dernière, il est chargé de l'exécution des décisions du Conseil municipal et de la gestion des affaires communales (1).

Pour remplacer le maire et pour le seconder dans sa tâche, l'article 9 maintient également l'existence d'adjoints (*Beigeordnete*) dont le nombre varie suivant l'importance des communes (2). Ces derniers sont les suppléants et les auxiliaires du premier, en même temps que ses inférieurs hiérarchiques. Quand ils remplacent le maire, en cas d'empêchement ou d'absence de sa part, ils instrumentent en son lieu et place pour toutes les affaires de sa compétence. Au contraire, quand ils jouent le rôle d'auxiliaires, ils n'ont d'attributions que celles qui leur ont été déléguées par le maire. Celui-ci peut par conséquent

(1) Pour le détail, voir : Leoni-Mandel, o. p., 2e partie, p. 56 et s. ; Bruck, o. p., t. I, p. 266.

(2) Les communes de 2,500 habitants ont un adjoint, celles de 10,000 habitants en ont deux et celles qui dépassent ce chiffre ont, en plus de ces deux adjoints, un adjoint par 20,000 habitants.

toujours les leur retirer à son profit et se substituer à eux chaque fois que bon lui semble (1).

La compétence de l'adjoint peut également être déterminée par l'autorité qui nomme le maire, laquelle peut d'ailleurs toujours restreindre les attributions de ce dernier.

Quand l'adjoint remplace celui-ci, il a le même caractère juridique que lui (2). En cas d'empêchement simultané des deux, le second choisit son suppléant parmi les conseillers municipaux.

Le mode de nomination des maires n'est généralement qu'une conséquence de leur caractère juridique ; suivant qu'ils sont les organes du pouvoir central ou les Représentants des communes, ils sont désignés par le gouvernement ou par les conseils municipaux. Mais ici que ces deux qualités se trouvent réunies dans la même personne, quel va être le procédé de nomination choisi par la loi ? Vraisemblablement, ce sera celui qui correspondra au caractère juridique le plus marquant. C'est ce système qui a prévalu en droit public français, notamment sous le second Empire ou les maires étaient nommés par le Gouvernement et qui prévaut encore aujourd'hui, grâce à la loi du 5 avril 1884 qui reconnaît ce droit au Conseil municipal. Et cependant quelqu'extraordinaire et quelque paradoxal que cela puisse paraître, c'est le système contraire qui est consacré par la

(1) Leoni et Mandel, o. p., 2e partie, p. 59, sont de cet avis.

(2) Pour la nomination, la destitution et le traitement des adjoints, ce sont les mêmes règles que pour le maire.

loi du 6 juin 1895. Bien que le maire soit avant tout et principalement le représentant de la commune, il n'en est pas moins choisi par le pouvoir central. Il est facile de se rendre compte que le législateur a obéi ici bien moins à des considérations juridiques qu'à des motifs politiques et notamment à un grand désir de centralisation.

Il ne faut pas en conclure pour cela que le mode de nomination des maires est uniforme, il varie au contraire suivant qu'on se trouve en présence de grandes ou de petites communes. Dans les premières, ils sont comme les adjoints nommés par ordonnance de l'Empereur sur présentation du Conseil municipal. Cette présentation est le résultat d'un vote secret effectué par le Conseil conformément à son Règlement intérieur. A défaut de Règlement intérieur, l'Assemblée décide si le vote doit avoir lieu à la majorité absolue ou à la majorité relative et dans quelles conditions on doit y procéder (1). En cas de refus par le gouvernement, le Conseil municipal est tenu de procéder à un nouveau vote. Si la seconde proposition n'est pas agréée ou si le Conseil s'est abstenu de présenter un candidat, le Ministère a le droit de nommer un administrateur communal (2). Choisi pour un an, cet administrateur peut être renommé. Quant à sa fonction, elle doit subsister aussi longtemps que la commune est dépourvue de maire.

(1) Voir à ce sujet : HALLEY, o. p., p. 45 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 267.

(2) Loi communale, article 10.

Dans les petites communes au contraire les maires et les adjoints sont nommés par le Bezirkspræsident parmi les conseillers municipaux. Exceptionnellement, le Ministère peut en vertu de l'art. 11, choisir les premiers en dehors du Conseil municipal. Ce droit qui accuse particulièrement la tendance centralisatrice de la loi du 6 juin 1895 est dangereux. En effet, grâce à une latitude absolue, le Ministère pourra choisir le maire parmi les individus dévoués au pouvoir central ou parmi les adversaires du Conseil municipal. Esclave du Gouvernement, le maire sera enclin à montrer trop de complaisance vis-à-vis de celui-ci au détriment des intérêts communaux. Adversaire du Conseil municipal, il cherchera à entraver et à paralyser dans la mesure du possible, l'action de ce dernier et à orienter dans un sens opposé, l'administration de la commune. Bref, le résultat ne pourra être qu'une atteinte aux libertés locales ou qu'une mauvaise gestion des affaires municipales.

Pour être maire, il faut avoir 25 ans révolus (1) ; c'est d'ailleurs la seule condition requise par la loi et exigée de la pratique. Toutefois ces fonctions et celles d'adjoint sont incompatibles avec les mêmes fonctions dans une autre commune, avec celles d'employés ou d'agents municipaux, avec celles d'autorités chargées de la tutelle administrative communale etc... (2). Le degré de parenté ou

(1) Loi communale, article 12, § 1.

(2) Voir l'énumération du paragraphe 2 de l'article 12 de la loi communale. Cette énumération est, à peu de chose près, la reproduction de celle de l'article 5 de la loi du 5 mai 1855.

d'alliance avec un adjoint, peut aussi devenir un obstacle à l'exercice de la fonction de maire. Dans cet ordre d'idées, est prohibée la parenté de père à fils, de frère à frère et l'alliance de beau-père à beau-fils. Enfin, il n'est pas besoin d'être de nationalité allemande pour occuper cet emploi ; le fait d'en être investi conférant de plein droit à son titulaire la nationalité d'Empire en Alsace-Lorraine.

Les maires et les adjoints sont généralement nommés pour six ans (1). Ce laps de temps coïncide à moins de dispositions contraires de la part de l'autorité chargée de leur nomination, à la durée pour laquelle le Conseil municipal est élu et à l'expiration de ce délai, ils doivent rester en fonctions, aussi longtemps que leurs successeurs ne sont pas venus les remplacer. Bien que consacré par l'art. 14 de la loi du 6 juin 1895, le principe de la gratuité des fonctions de maire et d'adjoint, n'en reçoit pas moins de la part de cet article, de très considérables exceptions. C'est ainsi que le Conseil municipal peut toujours voter un traitement à ces fonctionnaires, et doit les indemniser des frais occasionnés par leur emploi. De même, le Ministère a droit de fixer le traitement des maires et adjoints des petites communes ayant au moins 2.000 habitants et des administrateurs nommés par lui (2). Il faut enfin l'acceptation du Bezirkspræsident pour valider une

(1) D'après l'article 15, ce délai pourrait encore être augmenté sur demande du Conseil municipal, dans le cas d'un maire pourvu de traitement.

(2) Loi communale, art. 14, § 3.

élévation de traitement de ces organes par le Conseil municipal (1).

Le maire ne peut recevoir de libéralités, ni de rémunérations relatives à sa charge, qu'avec approbation de l'autorité de tutelle administrative communale (2). Quand il est pourvu de traitement, il lui est interdit d'accepter une fonction publique ou un emploi privé, sans l'autorisation de cette même autorité.

Maires et adjoints peuvent dans tous les cas, être suspendus par les Présidents de district et les Directeurs de Cercle. Leur destitution dans les grandes communes a lieu par ordonnance de l'Empereur et dans les petites par l'autorité chargée de leur nomination (3).

En cas de suspension d'un maire rémunéré, celui-ci n'a droit pendant tout le temps que dure cette suspension qu'à la moitié de son traitement. L'autre moitié doit lui être rendue, s'il ne survient pas de destitution définitive (4). Il est enfin assujetti au serment comme tous les fonctionnaires (5).

Le Conseil municipal, de son côté, conserve le même caractère juridique que sous le second Empire, il est encore organe délibérant de la municipalité. Sa composition, par contre, se trouve sérieusement remaniée par la loi du 6 juin 1895. Les mem-

(1) Art. 75.
(2) Art. 22.
(3) Art. 23, § 2.
(4) Art. 23, § 3.
(5) Art. 13.

bres du Conseil municipal sont élus par les électeurs de la commune. Quand ces derniers sont au nombre de 21 seulement, ils sont eux-mêmes et de plein droit, conseillers municipaux. Toutefois, si le chiffre des électeurs d'une commune venait à être réduit à 21, le Conseil municipal en activité n'en continuerait pas moins à exercer ses fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat. Le nombre des conseillers municipaux est fixé d'après l'importance de la population ; il varie entre 10 et 36 (1).

Pour être électeur (2), il faut avoir 25 ans, être de nationalité allemande, avoir son domicile dans la commune depuis trois ans au moins ou bien depuis un an seulement, à condition de posséder dans cette commune, soit une maison d'habitation, soit une profession ou un commerce, soit une exploitation industrielle ou agricole, ou encore d'y exercer, soit une fonction publique, soit la profession de Ministre de culte, d'Instituteur dans une école publique ou d'Avocat-Avoué.

Nous connaissons, pour les avoir indiquées en traitant de la composition des Kreistage, les personnes qui, possédant le droit de vote, n'en ont pas l'exercice (3). Indiquons, ici, celles qui en sont

(1) L'article 43 indique le nombre de conseillers municipaux pour les différents chiffres de population. Le maximum, qui est de 36, existe pour les villes de 50,000 habitants et plus.

(2) Art. 30.

(3) Art. 30, § 1, et art. 33. Mentionnons particulièrement les personnes non inscrites sur les listes électorales. — Voir, au sujet de la préparation de ces listes, l'article 33 de la loi communale et les articles 1 à 8 de la loi électorale.

dépourvues (1). Ce sont 1) : les interdits et les individus pourvus d'un Conseil judiciaire 2), les faillis pendant la durée de la procédure de faillite et pendant les cinq années qui suivent, à moins qu'un jugement de réhabilitation, rendu par le Landgericht conformément à l'art, 12 de la loi du 13 novembre 1899 (2) ne soit intervenu en leur faveur 3), les personnes secourues par l'Assistance publique ou qui ont reçu des secours pendant l'année qui a précédé l'élection 4), ceux qui n'ont pas entièrement soldé les contributions communales pendant les deux années antérieures au vote (3), 5), les personnes qui, à la suite d'un crime ou d'un délit entraînant la dégradation civique, ont été condamnées à une peine de réclusion ou d'emprisonnement et ont été privées du droit électoral, soit pendant cinq années à partir de l'expiration, de la prescription ou de la remise de la peine, soit pendant un délai plus long porté dans le jugement 6), les individus punis pour vagabondage ou mendicité et dont la perte des droits de citoyen est d'une durée de trois années. Le texte ajoute enfin que nul ne peut prendre part au vote dans plusieurs communes à la fois.

L'éligibilité au Conseil municipal exige la qualité d'électeur (4). Les personnes autres que les militaires qui, titulaires du droit de vote, n'en ont pas l'exercice

(1) Art. 30, § 2.
(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1899, p. 157.
(3) Par contributions communales, il faut entendre aussi les centimes additionnels, la taxe des chiens, les taxes d'octroi, etc.
(4) Art. 31.

sont cependant éligibles. Tout candidat dans une commune doit être assujetti à un des quatre impôts directs, s'il en est habitant et, dans le cas contraire, posséder des biens fonciers dans cette commune (1) et être électeur au lieu de son domicile (2).

La situation de conseiller municipal est incompatible avec celles énumérées dans l'art. 40 de la loi du 6 juin 1895. De même, il est impossible à un individu de faire partie de deux municipalités à la fois Si un conseiller venait à perdre le droit à l'éligibilité il perdrait, du même coup, la qualité de membre du Conseil municipal (3). Toute difficulté sur le point de savoir si une personne se trouve dans les conditions voulues pour être conseiller, est portée devant le Bezirksrat, qui statue en premier et dernier ressort.

Le Conseil municipal est élu pour six ans (4). Toutefois, un vote complémentaire devrait avoir lieu si, dans cet intervalle, il venait à perdre un quart de ses membres (5). De même, l'autorité de tutelle administrative communale peut toujours, si la nécescité s'en fait sentir, prescrire des élections complémentaires.

Les fonctions de conseiller municipal sont gratuites, seuls les frais et dépenses résultant de leur emploi doivent-être remboursés (6).

Un autre principe posé par la loi du 6 juin 1895 et

(1) Art. 31, § 1er.
(2) Art. 31, § 2.
(3) Art. 41.
(4) Art. 45, § 1er.
(5) Art. 45, § 2.
(6) Art. 46.

qui a pour but de garantir la sincérité des électeurs est celui du secret du vote(1). C'est dans cette intention que la loi accorde une voix seulement à chaque électeur et qu'elle interdit aux personnes inscrites sur les listes électorales, de faire usage de leur droit, ailleurs que dans la commune où elles sont convoquées (2), et de se faire représenter.

Pour être élu, il faut avoir la majorité absolue au premier tour de scrutin. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de voix, il doit être tiré au sort par le Président du Bureau : c'est alors le hasard qui décide. Au second tour qui a lieu sept jours après le premier, la majorité relative suffit (3).

Tout commune peut après avis du Conseil municipal être divisée en sections électorales (*Wahlbezirke*) (4) par le Président de district, en vertu d'une décision prise par lui au sein du Bezirksrat (5). Le nombre de sections à établir, est laissé à son appréciation. Toutefois, il faut que chaque localité possédant un patrimoine propre, forme une section électorale (6). Celle-ci aura à élire une portion du Conseil municipal. Les sections électorales peuvent

(1) Art. 32.

(2) Art. 30, dernier alinéa.

(3) Ce sont les mêmes règles qu'actuellement en droit administratif français. (Loi électorale, art. 10 à 26, et loi communale, art. 33 à 38.)

(4) Ces dispositions contenues dans l'article 26 ne sont que la reproduction de celles contenues dans les alinéas 2 et 3 de l'article 7 de la loi française du 5 mai 1855.

(5) Art. 34, § 1er. — Voir, à ce sujet, les critiques émises par M. Blumstein dans l'article paru dans le *Bulletin de la Société de Législation comparée*, année 1896, p. 111.

(6) Art. 34, § 2.

à leur tour pour la commodité de l'élection être divisées par le maire, avec le consentement de l'autorité de tutelle administrative, en bureaux de vote (1).

L'article 38 de la loi communale conférait au Ministère, le pouvoir de régler la préparation des élections. Celui-ci s'est acquitté de cette tâche par l'ordonnance du 28 décembre 1895 (2), qui donne qualité à l'autorité de tutelle administrative communale pour fixer le jour et la procédure du vote. Les recours formés contre la validité des élections sont portés devant le Bezirksrat, qui juge en première instance, sauf dans les cas des articles 42, 50, dernier alinéa et 62 où ses jugements sont rendus en premier et dernier ressort. Le Kaiserliche Rat est compétent pour connaître en appel, les décisions du Bezirksrat (3).

C'est au maire qu'il appartient de réunir le Conseil municipal. Il est tenu de le faire aussi souvent que le besoin s'en fait sentir (4) et en particulier chaque fois qu'il en est requis par une demande écrite portant le but et les motifs de la réunion et signée par un tiers des membres du Conseil. La convocation doit indiquer la date de la séance et avoir lieu au moins trois jours avant cette dernière, ou la veille en cas d'urgence.

Le Conseil municipal peut encore se fixer des séances régulières à certains jours déterminés, à

(1) Art. 34, § 3.
(2) *Central und Bezirksamtsblatt*, 1896, p. 7.
(3) Art. 70.
(4) Art. 47.

condition de faire connaître au moins trois jours auparavant l'objet de la délibération (1). A ce point de vue, un réel progrès a été réalisé par la loi nouvelle sur celle du 5 mai 1855 qui n'accordait que quatre sessions ordinaires aux municipalités, ce qui était insuffisant pour le plus grand nombre d'entre elles.

Les séances du Conseil municipal ne sont pas publiques (2) ; la langue à employer dans les délibérations est, sauf exception, la langue allemande (3). Quant au Règlement intérieur (*Geschæftsordnung*), il est l'œuvre de cette Assemblée (4).

La validité des décisions du Conseil municipal est subordonnée à la présence de la moitié plus un de ses membres (5). Il y a exception à cette règle d'une part, quand, au cours d'une seconde délibération nécessitée par l'insuffisance des conseillers présents lors de la première, les membres du Conseil municipal ne sont pas en nombre suffisant, et d'autre part, quand la majorité de l'Assemblée a un intérêt engagé dans la discussion (6).

Les décisions du Conseil municipal sont prises à la majorité des voix. Le vote généralement public est secret, lorsque la demande en a été faite par plus de trois conseillers. Toutes les délibérations doivent

(1) Art. 47.
(2) Art. 48.
(3) Il y a exception pour les communes où la langue française est restée la langue exclusive des habitants.
(4) Art. 52.
(5) Art. 49.
(6) M. Blumstein, dans le *Bulletin*, fait ressortir que cette réglementation est la reproduction simplifiée et complétée de l'article 17 de la loi du 5 mai 1855.

être portées en compte rendu dans un registre de procès-verbaux et être signées de tous les membres présents à peine de nullité (1).

Au maire ou à son remplaçant, appartient la présidence du Conseil municipal. Lors du jugement des comptes du maire pendant un exercice échu, cette présidence passe à un membre du Conseil municipal désigné par celui-ci (2). Le maire a la police de l'Assemblée. Il prend part à ses délibérations et a voix prépondérante en cas de partage. Cependant, tout comme les adjoints et les conseillers, il devrait s'en abstenir, s'il avait un intérêt particulier engagé dans la discussion.

Le Conseil municipal use vis-à-vis de ses membres d'un certain pouvoir disciplinaire et peut prononcer à leur égard des peines allant jusqu'à l'exclusion temporaire ou même l'exclusion définitive. Les recours contre les décisions prises par lui en cette matière sont portés devant le Bezirksrat.

Pour la préparation de certaines affaires, des commissions sont nommées par le Conseil municipal. Elles sont généralement présidées par le maire où à son défaut par l'adjoint ou à leur défaut commun par un Conseiller. Les résolutions sont prises à la majorité.

Enfin, et ceci est une survivance du système révolutionnaire français en matière d'imposition communale, le Conseil Municipal pour traiter de différentes affaires engageant les intérêts financiers des admi-

(1) Art. 51.
(2) Art. 68.

nistrés (1) doit se trouver renforcé des individus les plus imposés de la commune (*Hœchstbesteuerten*) (2).

La compétence du Conseil municipal est à la fois générale et locale ; ses attributions touchent à peu près à toutes les branches de l'Administration. Comme organe délibérant de la Commune, il peut édicter des Règlements juridiques et des prescriptions administratives. Les premiers ayant un contenu législatif, ne peuvent être rendus qu'en exécution d'un texte formel de loi ; citons, à titre d'exemple, les mesures prises par les municipalités en application des lois ouvrières allemandes. Les secondes ne sont autorisées également que dans les nombreux cas prescrits par la loi, car le principe est la compétence du maire en cette matière.

Les décisions du Conseil municipal sont de trois sortes. Elles sont ou pures et simples ou approuvées par ordonnance impériale ou ratifiées par l'autorité de contrôle administratif.

Les premières concernent la gestion des biens (3) et le patrimoine privé de la commune. Elles règlent le mode et les conditions de jouissance des institutions et établissements publics municipaux, ainsi que la manière d'user des biens communaux et d'en

(1) Voir l'énumération de ces affaires dans LEONI-MANDEL, o. p., 2e partie, p. 63 ; NELKEN, *Commentare zu der Gemeindeordnung*, p. 67 ; HALLEY, o. p., p. 132 ; BRUCK, *Die Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen*, p. 181, et *Das Verfassung-und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen*, p. 300.

(2) Art. 44. Cet article n'est guère que la reproduction de l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837.

(3) Art. 53.

répartir les produits, tout cela sans préjudice aux droits des particuliers fondés sur des titres privés (1).

Tous les habitants d'une localité ont un droit égal à l'usage des institutions et à la jouissance des biens et revenus communaux. Exception est faite cependant quant à ces derniers, pour les militaires autres que les employés de l'armée, pour les personnes ne possédant pas la nationalité d'Empire et pour celles qui au début de l'année, pendant laquelle surviennent les fruits à répartir, n'ont pas depuis trois ans au moins de domicile ni de foyer propres dans la commune. L'art 54 donne compétence à la juridiction administrative pour trancher tous les conflits occasionnés par cette répartition.

Enfin, il est toujours possible au Conseil municipal de délibérer librement sur les dépenses et recettes communales et de statuer en toute indépendance sur les nombreux objets énumérés dans l'art. 56 de la loi du 6 Juin 1895.

Deux cas, seulement (2), nécessitent l'approbation impériale par voie d'ordonnance. C'est, en premier lieu, quand le Conseil décide de créer, d'augmenter ou de modifier, de quelque manière que ce soit, des impôts de consommation. C'est ensuite, en matière d'emprunts, quand ces derniers grèvent la commune de dettes nouvelles ou augmentent le chiffre des anciennes et quand leur remboursement doit être effectué dans un délai de plus de dix années.

(1) Art. 54.
(2) Art. 74.

Les décisions du Conseil municipal, pour les objets cités par l'art. 75, sont subordonnées à l'approbation du Bezirkspræsident (1) et, pour les matières fort nombreuses des art, 75 et 76, à celle de l'autorité de tutelle administrative. Ces dernières ont particulièrement trait aux finances, aux impôts municipaux et au domaine privé de la commune.

Le Conseil municipal est enfin compétent pour donner des avis qui sont, suivant les cas, obligatoires ou facultatifs. D'après l'art. 59, il est tenu de donner son avis chaque fois qu'il en est requis par un texte législatif ou par l'autorité de contrôle administratif.

La loi nouvelle reconnaît aussi l'existence de sections de communes (*Ortschaften*) jouissant de la personnalité morale du droit privé, c'est-à-dire d'un patrimoine personnel. Elle exige, pour leur création, l'avis préalable d'une Délégation (*Ausschuss*) élue ou formée suivant l'importance de la population, par les habitants de la section de commune. C'est au Bezirkspræsident qu'il appartient de fixer le nombre des membres de chaque Délégation (2).

Pour terminer l'étude de l'Organisation créée en Alsace-Lorraine par la loi du 6 juin 1895, disons quelques mots de la *Tutelle administrative des communes* (3), réglementée par le titre VI de la loi

(1) Cet article ne distingue pas, à ce point de vue, entre les grandes et les petites communes. Ces dernières devront donc requérir, dans les cas indiqués, l'approbation du Bezirkspræsident et non celle du Kreisdirektor.

(2) Art. 43.

(3) Cette expression assez impropre, employée dans la littérature du droit public français pour désigner la surveillance des

municipale. Le pouvoir de contrôle est exercé vis-à vis des grandes communes par le Bezirkspræsident et vis-à-vis des autres localités par le Kreisdirektor (1). Préposée, ainsi que son nom l'indique (*Aufsichtsbehœrde)* à la surveillance de l'Aministration communale, l'autorité de tutelle jouit d'une compétence analogue à celle qui appartient à la même autorité en droit public français. Elle s'étend, en effet, à tous les actes de l'Administration municipale. Cette autorité doit veiller à ce que les communes soient administrées d'une façon régulière et conforme aux lois ; elle peut prendre des renseignements sur toutes les affaires municipales, demander communication des différentes pièces et procéder à l'examen des divers services administratifs communaux.

Elle a en outre qualité : 1° pour charger le maire de faire des observations au Conseil municipal coupable d'avoir outrepassé ses droits et d'avoir rendu des décisions en violation de la loi ; 2° pour lui enjoindre de recourir à son autorité quand le Conseil s'obstine dans l'illégalité ; 3° pour annuler les ordonnances de police rendues par le maire (2).

Elle jouit encore du droit de se substituer à ce dernier ou de lui substituer une autre autorité dans l'exercice d'une fonction obligatoire, quand nonobstant l'observation qui lui en a été faite, il s'est refusé

communes par l'autorité supérieure est appelée à tomber en désuétude. Certains juristes lui substituent déjà celle de : contrôle administratif.

(1) Art. 71.

(2) Art. 72, dernier alinéa.

catégoriquement à remplir cette fonction ou, sans répondre par un refus formel, n'en a pas moins persévéré dans son inaction. Le Bezirkspræsident pour les grandes communes et le Kreisdirektor pour les localités inférieures, ont compétence pour connaître les réclamations formées contre les actes du maire. Le Ministère et le Président de District constituent respectivement la seconde instance pour ces réclations (1). Les recours de ce genre se distinguent des recours contentieux en ce qu'ils ne sont soumis à aucun délai et ne peuvent être forclos.

L'approbation de l'autorité de contrôle administratif est enfin requise pour valider certaines décisions du Conseil municipal. Cette autorité peut alors donner ou refuser son assentiment ; mais elle ne doit en aucun cas annuler ou modifier les délibérations de cette Assemblée.

Nous en avons fini avec l'organisation communale créée par la loi du 6 juin 1895. Il nous reste pour compléter l'étude des institutions administratives de l'Alsace-Lorraine à rechercher quelles ont été les innovations apportées après 1879 à l'organisation judiciaire de ce pays.

5. *Le Contentieux administratif* (2)

En premier lieu, la juridiction administrative est restée ce qu'elle était sous le régime de la loi du

(1) Art. 71, 2e alinéa.
(2) Voir à ce sujet : Leoni, o. p., 1re partie, p. 118 ; Bruck, o. p., t. I, p. 159.

9 juin 1871. Le Bezirksrat constitue toujours le premier degré de juridiction pour les affaires de ce genre. Légèrement remaniée par la loi du 27 février 1884 (1), en vertu de laquelle, le Directeur des contributions (*Steuerdirektor*), cessait de faire partie du Conseil de District, la composition du Bezirksrat a subi une nouvelle modification par l'ordonnance du 23 mars 1889 (2), concernant la procédure à suivre devant ce Conseil, ainsi que devant le kaiserliche Rat et qui décide la nomination au Bezirksrat par le Président de District, d'un Secrétaire et d'un suppléant. De son côté, l'ordonnance du 25 septembre 1909 (article 2) (3), n'exige plus que ces derniers soient choisis parmi les fonctionnaires du Secrétariat de la Présidence du Bezirk ; mais parmi les personnes ayant seulement la capacité de le devenir.

La compétence du Conseil de District, toujours relative à la connaissance des plaintes formées contre les actes illégaux des Administrateurs a reçu une extension de la part de la loi du 6 juin 1895 (4) qui autorise ce Conseil à statuer dans tous les cas de recours contre la répartition des produits ou revenus des biens municipaux, contre l'utilisation des institutions de la commune et contre les délibérations du Conseil municipal à raison de la participation du maire, des adjoints ou des membres de

(1) *G.-B.*, 1884, p. 2.
(2) *G.-B*, 1889, p. 35.
(3) *G.-B.*, 1909, p. 97.
(4) Art. 70 de la loi communale.

celui-ci à un débat dans lequel ils ont un intérêt engagé, de même en cas d'exclusion d'un membre de ce Conseil.

Aujourd'hui, les attributions du Bezirksrat s'exercent en matière financière administrative, électorale, communale, etc... Elles concernent les pourvois formés contre les actes des Administrateurs relatifs à l'impôt sur les bâtiments, à la taxe des chiens, etc... contre la validité des élections au Landesausschuss, au Bezirkstag, au Kreistag, au Conseil municipal, au Tribunal de commerce, contre la légalité des comptes des comptables communaux et des Etablissements publics, etc...

Les différents délais fixés par la loi pour la recevabilité des recours contentieux sont des délais de rigueur.

L'appel des décisions du Bezirksrat a lieu devant le Kaiserliche Rat qui constitue le second degré de juridiction administrative et dont la composition a subi certaines modifications. La loi du 4 juillet 1879 qui en révise l'organisation décide en effet qu'à l'avenir, il comprendra dix Conseillers désignés par l'Empereur avec le Secrétaire d'Etat comme président (1). Ensuite l'ordonnance du 23 mars 1889 décrète la nomination d'un Secrétaire et d'un Suppléant choisis par le Secrétaire d'Etat au nombre des employés du Ministère (2). Enfin la loi du

(1) Art. 3 et art. 11 de la loi du 4 juillet 1879.

(2) L'article 2 de cette ordonnance, modifié, comme nous l'avons indiqué, par l'ordonnance du 25 septembre 1909, n'exige plus de la part de ces fonctionnaires que la capacité d'occuper un emploi dans le Secrétariat du Ministère..

13 juin 1898 (1) qui réforme celle du 4 juillet 1879, déclare que désormais, le Président du Kaiserliche Rat, sera nommé par l'Empereur et en cas d'empêchement, son suppléant sera le membre le plus ancien du Conseil Impérial. Si deux Conseillers venaient à avoir les mêmes états de service, la Présidence reviendrait au plus âgé.

C'est encore l'ordonnance du 23 mars 1889 qui règle la procédure à suivre devant le Kaiserliche Rat.

Celui-ci est compétent pour statuer en dernier ressort, sur tous les recours formés contre les décisions des Conseils de District, à l'exception de celles indiquées par la loi comme définitives. Mais là ne se bornent pas les attributions contentieuses de ce Tribunal administratif qui doit connaître en outre les abus d'autorité commis par certains fonctionnaires. C'est ainsi qu'en vertu de la loi du 28 mai 1888 (2) sa juridiction s'étend aux différents recours formés contre les actes des membres de l'Administration des impôts, à raison des amendes infligées par eux aux contribuables. Il faut en dire autant, suivant la loi commerciale d'Empire introduite en Alsace-Lorraine le 1er janvier 1889, des mesures illégales prises par les Bezirkspræsidenten, en matière de police commerciale.

A l'Empereur est dévolu, par la loi du 13 Juin 1898 (3), le pouvoir d'étendre les attributions du Kai-

(1) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1898, p. 55.
(2) *G.-B.*, 1888, p. 48.
(3) *G.-B.*, 1898, p. 55.

serliche Rat en lui donnant qualité pour juger toutes les affaires administratives autres que celles réservées aux Tribunaux ordinaires. Une application de ce principe a été réalisée par l'ordonnance du 22 Avril 1902 (1) qui confère au Conseil Impérial, le droit de se prononcer sur la validité des ordonnances des Présidents de Districts relatives à l'autorisation 1° d'ouverture et de fermeture d'écoles, à la désignation des emplacements scolaires, à l'approbation des constructions communales, à la règlementation de l'Institution municipale d'examen des eaux ménagères et potables (2). 2° Aux listes dressées pour les élections aux Consistoires israélites quand ces ordonnances en ont contesté l'exactitude. 3° Aux affaires scolaires en cas de refus d'ouverture d'écoles, de nomination de Proviseur ou d'Instituteurs et d'autorisation de cours privés, etc... Enfin, c'est le Conseil Impérial qui est juge des élections faites à la Délégation par les Bezirkstage et des élections des autorités de culte (3).

A côté des Conseils dont nous venons de parler et qui constituent la juridiction administrative de droit commun, d'autres autorités forment la juridiction contentieuse d'exception. Ce sont en première instance, les commissions pour la répartition des impôts (4) (*Veranlagungskommissionen*) et le Direc-

(1) *G.-B.*, 1902, p. 32.
(2) Art. 1er, § 1er.
(3) Ordonnance du 22 avril 1902.
(4) Pour plus de simplicité, nous emploierons le mot de *répartition* pour désigner l'établissement de l'assiette de tout impôt, qu'il s'agisse d'impôt de répartition proprement dit ou d'impôt de quotité.

teur des Contributions directes et en appel les Commissions d'Appel (*Berufungskommissionen*) et le Ministère.

Les premières comprennent les Commissions de répartition de l'impôt sur les professions (1) et de l'impôt sur les mines (2), les Commissions de répartition de l'impôt sur le capital (3) et de l'impôt sur les salaires et les traitements (4). Les unes et les autres se subdivisent en Commissions de District (*Bezirkskommissionen*) et en Commissions de Cercle (*Kreiskommissionen*) (5) dans la proportion d'une pour chaque circonscription administrative correspondante (6).

Le Directeur des Contributions directes est chargé de répartir l'impôt sur les professions ambulantes (*Wandergewerbesteuer*) (7), l'impôt sur les bâtiments (8) et l'impôt foncier (9).

De leur côté, les Commissions d'appel sont au nombre de deux. La première a pour mission de se

(1) Les Commissions de répartition de l'impôt sur les professions furent créées par la première loi du 8 juin 1896, qui impose les professions. (*G.-B.*, 1896, p. 31.) (Art. 16).

(2) La répartition de cet impôt a été attribuée à ces Commissions par la loi du 2 novembre 1896 (*G.-B.*, 1896, p. 77), art. 1er, § 3.

(3) Art. 18 et 19 de la première loi du 8 juin 1896.

(4) Les Commissions de répartition de l'impôt sur le capital furent instituées par la première loi du 13 juillet 1901, qui imposait le capital (*G.-B.*, 1901, p. 55), art. 15.

(5) Art. 16 et 17 de la première loi du 13 juillet 1901.

(6) Art. 15 de la première loi du 13 juillet 1901.

(7) Ceci est l'œuvre de la seconde loi du 8 juin 1896, qui impose les professions ambulantes (*G.-B.*, 1896, p. 44).

(8) Loi du 14 juillet 1895 (*G.-B.*, 1895, p. 95).

(9) La seconde loi du 14 juillet 1903 (p. 47) attribue à ce Directeur la répartition de l'impôt foncier.

prononcer sur les recours formés contre les décisions des autorités précédentes, en matière d'impôts sur les professions (1) de taxes des mines (2) de licences et contre les mesures prises par le Directeur des Contributions directes, au sujet des impositions frappant les professions nomades ; elle comprend six membres en plus du Président et a compétence pour délibérer, quand cinq de ses membres sont présents. La seconde d'une composition identique à la première, statue sur tous les pourvois formés contre les actes des Commissions de répartition de l'impôt sur le capital (3) et de l'impôt sur les salaires et les traitements (4).

Enfin, le Ministère renferme la section spéciale des finances destinée à trancher après avis de la Commission des Taxateurs (*Kommission der Landesschætzer*), ou d'une délégation de cette Commission, tous les différends survenus à propos de la répartition de l'impôt sur les bâtiments (5) et de l'impôt foncier (6) par le Directeur des Contributions directes.

IV. Les Modifications d'ordre judiciaire

Le monument législatif du 14 juillet 1871 qui constitue la première loi d'organisation judiciaire de

(1) Loi du 8 juin 1896, art. 29.
(2) Loi du 2 novembre 1896, art. 1er, § 3.
(3) Première loi du 13 juillet 1901, art. 24.
(4) Deuxième loi du 13 juillet 1901, art. 19.
(5) Loi du 14 juillet 1895, art. 10.
(6) Le Ministère est institué comme second degré de juridiction en matière de répartition de l'impôt foncier par la deuxième loi du 14 juillet 1903.

l'Alsace-Lorraine, a subi une sérieuse modification de la part de la loi du 4 novembre 1878 (1), qui introduit dans le Reichsland la loi judiciaire d'Empire du 27 janvier 1877 (2).

En vertu de cette dernière, les Justices de paix dont le nom de Friedensgerichte est échangé contre celui d'Amtsgerichte, doivent se composer d'un juge unique (3) et connaître tous les litiges ayant pour objet une somme inférieure à 300 marke, ainsi que les différentes affaires indiquées dans l'art. 23 de la même loi. Des dispositions nouvelles concernant le siège et le ressort de ces juridictions, sont édictées d'autre part par l'ordonnance du 3 avril 1909 (4).

Les infractions d'ordre pénal énumérées dans l'article 27 de la loi judiciaire et qui correspondent à nos contraventions de police, sont portées devant le Tribunal des échevins (*Schœffengericht*), institué près de l'Amtsgericht et qui se compose du Juge de paix (*Amtsrichter*), comme de président et des deux échevins (5).

Depuis la loi du 27 janvier 1877, les Landgerichte sont divisés en Chambre civile et en Chambre correctionnelle pourvue chacune d'un Directeur (6) et ont à leur tête un président. Pour être valables, les

(1) *G.-B.*, 1878, p. 65. Cette loi est entrée en vigueur en Alsace-Lorraine le 1er octobre 1879.
(2) *Reichsgesetzblatt*, 1877, p. 41.
(3) Art. 22 de la loi du 27 janvier 1877.
(4) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1909, p. 54. L'article 1er de cette ordonnance crée un nouvel Amtsgericht à Morhange.
(5) Art. 26 de la loi du 27 janvier 1877.
(6) Art. 59 et 61 de la loi du 27 janvier 1877.

arrêts des Chambres civiles doivent être rendus par trois membres au moins et ceux des Chambres correctionnelles par cinq membres, à moins qu'elles ne jugent en appel ou à la suite d'une plainte privée auquel cas un minimum de trois membres suffit. La compétence des Chambres civiles s'exerce en première instance sur toutes les affaires civiles autres que celles réservées aux Amtsgerichte et en appel sur tous les litiges soumis au préalable à ces derniers Tribunaux (1).

De leur côté, les Chambres correctionnelles connaissent en premier ressort tous les délits non attribués aux juridictions échevinales, certains crimes et les infractions des art. 73, 74 et 75 du Code pénal et en appel, les diverses sentences rendues par les Tribunaux des échevins (2). Ajoutons que les circonscriptions territoriales des Landgerichte ont subi différentes modifications par la loi du 3 avril 1909 (3).

Ce sont les Chambres de commerce (*Kammern für Handelssachen*) qui ont remplacé en Alsace-Lorraine, les Tribunaux de commerce (*Handelsgerichte*) (4). Elles se composent d'un juge de carrière et de deux juges de commerce (5) choisis parmi les commerçants ou assimilés (6) de nationalité allemande âgés d'au moins 30 ans (7). Leurs attribu-

(1) Art. 70 et 71.
(2) Art. 72.
(3) *G.-B.*, 1909, p. 53.
(4) Art. 7, 2e alinéa de la loi du 4 novembre 1878.
(5) Art. 109, loi du 27 janvier 1877.
(6) D'après l'article 111, cette fonction est purement honorifique.
(7) Art. 113.

tions sont restées celles des juridictions qu'elles ont remplacées. Elles connaissent en outre en appel certaines affaires déjà jugées par les Landgerichte et énumérées dans l'art. 101 de la loi du 27 janvier 1877.

Les Tribunaux de jury ou Cours d'Assises ont reçu de la loi du 4 novembre 1878, une composition analogue à celle des mêmes Tribunaux en droit français. Ils comprennent : 1 président, 2 assesseurs et 12 jurés (1) et siegent tous les trois mois. Le président est choisi pour la durée de chaque session par le président du Tribunal d'appel au nombre des membres de ce dernier ou parmi les Directeurs des Chambres des Landgerichte (2).

En ce qui concerne le Tribunal d'appel, on peut dire qu'aucune atteinte n'a été portée à son existence, ni à son caractère juridique. Seul, le nom de Tribunal d'appel (*Appellationsgericht*) qui le désignait jusqu'en 1878, a été remplacé à cette époque par celui de Tribunal provincial supérieur *Oberlandesgericht* (3). Sa compétence porte aujourd'hui sur les affaires jugées par les Landgerichte qui lui sont soumises en appel. Il est d'autre part chargé de la révision des arrêts d'ordre pénal prononcés par ces tribunaux, en seconde et quelquefois même en première instance. Enfin, dans certains cas, il joue le rôle de Cour de Cassation (4).

(1) Art. 81 de la loi du 26 janvier 1877.
(2) Art. 83.
(3) Art. 7 de la loi du 4 novembre 1878.
(4) Art. 22.

Tous les tribunaux dont nous venons de parler constituent la juridiction de droit commun ; mais à côté d'elle, il en existe une autre, véritable juridiction d'exception, qui comprend : les Conseils de prud'hommes *(Gewerbegerichte)*, les Tribunaux des commerçants *(Kaufmannsgerichte)*, les Tribunaux arbitraux en matière d'assurance ouvrière (*Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung*) et les Tribunaux pour la navigation du Rhin (*Rheinschiffahrtsgerichte*). C'est par leur étude que nous terminerons la seconde partie de cet ouvrage.

La réglementation des Conseils de prud'hommes est l'œuvre de la loi du 23 mars 1880 (1). D'après elle, toute localité, siège d'une exploitation industrielle et commerciale, peut revendiquer la création d'un de ces Conseils. Toujours obligatoire dans les communes de plus de 20,000 habitants (2), leur institution résulte d'une ordonnance de l'Empereur, rendue après avis de la Chambre de commerce et des Conseils municipaux intéressés. Plusieurs communes peuvent être du ressort du même Tribunal (3).

Le Conseil de prud'hommes se compose d'un président, d'un suppléant, nommés par l'Empereur pour une durée de trois années (4), et de huit membres (5) choisis, moitié par les employeurs et moitié par les employés (6). Pour être électeur, il faut avoir

(1) *G.-B.*, 1880, p. 45.
(2) Loi du 30 juin 1901 (*R.-G.-B.*, 1901, p. 249).
(3) Art. 1er, § 1er de la loi du 23 mars 1880.
(4) Art. 5.
(5) Art. 4.
(6) Art. 6.

vingt-cinq ans révolus, être de nationalité allemande, posséder son domicile depuis trois ans au moins dans le ressort du Conseil de prud'hommes où l'on veut prendre part au vote, faire partie des contribuables (1) et appartenir soit à la classe des employeurs, soit à celle des employés. Tout candidat doit nécessairement être électeur, avoir trente ans d'âge, savoir lire et écrire, payer enfin un impôt direct dans le ressort du Conseil de prud'hommes où il pose sa candidature. Ceux qui n'ont pas qualité pour être échevins ne peuvent être membres de ces Tribunaux.

La présence du président et de quatre assesseurs (2) est nécessaire à la validité des décisions des Conseils de prud'hommes. Avant de venir devant les juges, demandeurs et défendeurs doivent au préalable essayer une conciliation et comparaître dans ce but devant le Bureau de conciliation (*Vergleichsamt*), institué près de chaque Conseil de prud'hommes et composé d'un président et de deux assesseurs (un employeur et un employé).

Dans la compétence de ces Conseils rentrent en principe tous les conflits survenus entre patrons et ouvriers, sans considération de la valeur des objets en litige. Les lois du 29 juillet 1890 (3) et du 30 juin 1901 (4), suivies de la publication du 29 septembre de la même année (5) n'ont pas sensiblement modifié

(1) Art. 7.
(2) Art. 19, § 2.
(3) *Reichsgesetzblatt*, 1890, p. 141.
(4) *R.-G.-B.*, 1901, p. 249.
(5) *R.-G.-B.*, 1901, p. 353.

les attributions qui leur étaient conférées par la loi du 23 mars 1880.

Les recours formés contre les jugements des Conseils de prud'hommes, doivent, lorsque leur objet dépasse 200 marke, être portés devant la Chambre civile du Landgericht (1) dont ils dépendent. A l'égard des arrêts de cette dernière, comme aussi des décisions des Conseils de prud'hommes statuant sur des objets d'une valeur inférieure à 200 marke, la révision est ouverte devant l'Oberlandesgericht (2).

C'est la loi du 6 juillet 1904 (3) qui a créé les Tribunaux des commerçants (*Kaufmannsgerichte*). Elle les rend obligatoires dans les communes de 20.000 habitants (4) ainsi que dans les corporations administratives plus étendues (5). Elle les autorise, dans les localités inférieures, en cas de nécessité ou bien quand plusieurs d'entre elles, après en avoir fait la demande, se sont groupées à cette intention (6). Enfin, le Ministère peut toujours ordonner la création de semblables tribunaux, quand les communes ou les groupements qui en sont chargés, n'ont pas rempli leur obligation.

Ces juridictions ont pour mission de trancher les différends relatifs au service ou à l'apprentissage survenus entre les commerçants et leurs employés

(1) Art. 10 de la loi du 23 mars 1880.
(2) Art. 42.
(3) *R.-G.-B.*, 1904, p. 266.
(4) Art. 2 de la loi du 6 juillet 1904.
(5) Art. 1er, § 4.
(6) Art. 1er, § 3.

ou apprentis. Toutefois, si la rémunération annuelle de ces derniers venait à dépasser 5.000 marke ou s'il s'agissait d'employés de pharmacie, une autre juridiction devrait être saisie (1). Dans tous les cas énumérés dans l'art. 5 de la loi du 6 juillet 1904, les Tribunaux des commerçants statuent, quelque soit le montant de la somme litigieuse. Ils sont enfin tenus de donner leur avis sur les questions relatives à l'apprentissage ou aux rapports entre commerçants et employés, quand ils en sont requis par les autorités administratives ou municipales.

Chaque Tribunal des commerçants se compose d'un président (2) d'un suppléant et de quatre assesseurs (3).

Pour être président, il faut avoir la capacité d'exercer les fonctions de juge ou d'employé supérieur de l'administration (4).

Les assesseurs qui, pour moitié, sont commerçants et pour moitié, employés ou apprentis, doivent justifier d'un séjour de deux années dans le ressort du Tribunal où ils veulent siéger. Ils sont nommés par leurs collègues pour une durée de six années (5).

Ne peut être électeur quiconque a moins de trente ans, ou quiconque a reçu des secours publics pendant l'année qui précéde le vote.

Au nombre des personnes qui, en vertu de l'art.

(1) Art. 4.
(2) Il pourrait y en avoir plusieurs, si le Tribunal possédait plusieurs chambres (art. 9, § 2).
(3) Art. 9, § 1er.
(4) Art. 11.
(5) Art. 12.

10, sont incapables de prendre part au vote, figurent les femmes et les étrangers.

La représentation proportionnelle est de règle dans les élections aux Tribunaux des commerçants, aussi les minorités comme les majorités sont-elles représentées.

La procédure à suivre devant ces Tribunaux est identique à celle usitée devant les Conseils de prud'hommes (1) ; elle exclut la présence et le ministère des avoués. L'appel de leurs décisions n'est possible que lorsqu'elles portent sur un objet supérieur à 300 Marke.

Font encore partie de la juridiction d'exception, les Tribunaux arbitraux en matière d'assurance ouvrière (*Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung*). Institués par la loi d'Empire du 30 juin 1900 (2), ils sont actuellement au nombre de quatre en Alsace-Lorraine. Il y en a un à Metz pour le Bezirk de la Lorraine, un à Strasbourg pour celui de la Basse-Alsace, un à Colmar pour les Kreise de Colmar, Rappoltswiller, Guebwiller, et un à Mulhouse pour les Cercles de Mulhouse, Thann et Altkirch (3). Ces tribunaux sont appelés à se prononcer sur les indemnités à verser en cas d'accident de travail qu'ils évaluent d'après les règles contenues dans les lois sur l'assurance contre les accidents. Ils fixent, d'autre part, le montant des arrérages à verser aux

(1) Art. 16.
(2) *R.-G.-B.*, 1900, p. 335.
(3) Ordonnance du 22 décembre 1900. (*Central und Bezirksamtsblatt*, 1900, p. 293.)

invalides d'après les dispositions contenues dans la loi sur l'assurance des invalides (1).

Un président, un suppléant et un nombre indéterminé d'assesseurs (2) composent le Tribunal arbitral. Les deux premiers sont nommés par le Ministère et choisis parmi les fonctionnaires ; les seconds sont élus, moitié par les employeurs et moitié par les employés.

Les assesseurs doivent être au nombre de quatre pour que le tribunal puisse rendre une décision valable. Ils doivent en outre exercer la même profession que la victime de l'accident. Ils sont spécialement désignés pour chaque jugement.

C'est l'ordonnance du 22 novembre 1900 (3) qui réglemente la procédure à suivre devant les Tribunaux arbitraux.

Chose extraordinaire, la révision de leurs arrêts est en principe toujours possible (4) et c'est l'Office des assurances de l'Empire (*Reichsversicherungsamt*) qui en est chargé. Mais à l'instar de ce qui se passe en France pour la Cour de Cassation, le recours n'est admis que s'il s'agit d'une question de droit et non d'une question de fait. Ceci se présentera en cas de violation de la loi par le Tribunal arbitral. La révision portera par conséquent toujours sur la forme et jamais sur le fond des jugements (5).

(1) Art. 3 de la loi du 30 juin 1900.
(2) Art. 4.
(3) *R.-G.-B.*, 1900, p. 1017.
(4) La révision s'applique indistinctement à tous les jugements des Tribunaux arbitraux.
(5) Loi du 30 juin 1900, art. 16.

Quatre membres, plus le président, sont nécessaires à l'Office des assurances de l'Empire pour statuer valablement. Les premiers sont choisis : l'un, parmi les employeurs, l'autre parmi les employés, les deux autres, au nombre des autorités judiciaires. La procédure à suivre devant ce tribunal. fait l'objet de l'ordonnance impériale du 19 octobre 1900 (1). Tous les recours doivent être introduits dans le délai d'un mois, à compter du prononcer du jugement du Tribunal arbitral. Dans les cas spécialement déterminés par la loi, les décisions de l'Office des assurances de l'Empire sont définitives (2).

A la juridiction spéciale, appartiennent enfin *les Tribunaux pour la navigation du Rhin*. Leur institution remonte à la Convention du 31 mars 1831 révisée par celle du 17 octobre 1868 et leur réglementation à la loi du 21 avril 1832. L'art. 2 de cette dernière décide que ce seront les justices de paix « des cantons dont le territoire se trouve contigu » au fleuve qui seront compétentes pour les matières relatives à la navigation du Rhin. Aujourd'hui, cette compétence est dévolue aux Amtsgerichte successeurs des Tribunaux de paix. L'art. 34 de la Convention du 17 octobre 1868 donne qualité à ces juridictions.

I. En matière pénale pour réprimer les contraventions aux lois sur la navigation.

(1) *R.-G.-B.*, 1900, p. 983.
(2) Loi du 30 juin 1900, art. 15.

II. En matière civile pour prononcer sommairement sur les contestations relatives :

a) au paiement et à la quotité des droits de pilotage, de grue, de balance, de port et de quai.

b) aux entraves que des particuliers auraient mises à l'usage des chemins de halage.

c) aux dommages causés par les bateliers, les flotteurs, pendant le voyage, ou en abordant.

d) aux plaintes portées contre les propriétaires des chevaux de trait employés à la remonte des bateaux pour dommages causés aux biens-fonds.

Aujourd'hui, étant donné les prescriptions de l'art. 38 de la Convention du 17 octobre 1868 qui autorise chaque Etat riverain à désigner une fois pour toutes, le Tribunal supérieur chargé de connaître en appel, les jugements des Tribunaux de navigation rhénane et la latitude accordée par l'art. 37 de porter leurs décisions soit devant le Tribunal supérieur indiqué par chaque Etat, soit devant la Commission d'appel résidant à Mannheim et créée par l'art. 43 de la Convention du 17 octobre. On peut recourir, en Alsace-Lorraine, contre les arrêts des Tribunaux pour la navigation du Rhin au Landgericht de Strasbourg, ou à la Commission centrale de Mannheim. Toutefois, il faut que la valeur du litige excède cinquante francs (1).

Enfin, en vertu de l'art. 7 de la loi du 21 avril 1832, aucun « recours en cassation n'est ouvert con-

(1) Art. 37 de la Convention de la navigation du Rhin.

tre les jugements des juges des droits de navigation du Rhin ».

Nous en avons fini avec l'organisation judiciaire et du même coup, avec toute l'organisation de l'Alsace-Lorraine. Il nous reste à voir, dans une troisième partie, quelle est la condition actuelle de cette collectivité, dans l'Empire allemand.

TROISIÈME PARTIE

LA SITUATION JURIDIQUE DE L'ALSACE-LORRAINE DANS L'EMPIRE ALLEMAND

Pour déterminer la condition de cette collectivité dans l'Empire allemand et l'opposer à celle des autres groupements confédérés, il est nécessaire d'aborder ici plusieurs problèmes. L'Alsace-Lorraine est-elle un Etat ? Y a-t-il une nationalité alsacienne-lorraine ? Existe-t-il une administration propre à cette communauté ? Est-elle membre de l'Empire ? Telles sont les questions que nous aurons à résoudre dans la troisième partie de cet ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

L'Alsace-Lorraine est-elle un Etat ?

A cette demande, la presqu'unanimité des auteurs allemands répond négativement, seuls Leoni (1), Seydel (2), Rehm (3), Rosenberg (4), Becher (5) et l'auteur anonyme de l'ouvrage : *Das Recht der Wiedergewonnenen* (6) se prononcent pour l'affirmative. Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit précédemment de la doctrine de Leoni, ni à la réfutation que nous en avons faite (7). Nous nous bornerons

(1) LEONI, o. p., p. 4 et s., et *Handbuch* de Marquardsen, t. II, p. 219.

(2) SEYDEL : o. p., p. 39 et *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, p. 250.

(3) REHM, dans les *Annales de Hirth*, 1885, p. 72, et *Allgemeine Staatslehre*, p. 167. Cet auteur a depuis changé d'opinion.

(4) ROSENBERG : *Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 31. La doctrine contraire a depuis été soutenue par cet écrivain. (*Archiv für œffentliches Recht*, t. XIV, p. 328, et *Annales de Hirth*, 1905, p. 251.)

(5) BECHER : *Die rechtliche Natur der internationalen Vertræge Elsass Lothringens*, p. 30.

(6) Voir p. 76.

(7) L'opinion de LEONI est encore acceptée par REHM, mais seulement dans les *Annales de Hirth*, 1885, p. 72, et par MANDEL-GRÜNEWALD, o. p., p. 3.

seulement à faire observer que les autres partisans de la théorie étatiste, loin de considérer avec le juriste précédent, l'Alsace-Lorraine comme une Monarchie, en font au contraire une Pléonarchie, dans laquelle le pouvoir politique appartient, non plus à l'Empereur, mais à l'Empire, c'est-à-dire à l'ensemble des vingt-cinq Etats confédérés, qui l'exerce par son intermédiaire. Les arguments donnés par ces publicistes sont cependant assez différents.

Comme l'État fédéral s'identifie d'après Seydel avec la Confédération et forme de ce fait une union d'États, il s'en suit que toutes les collectivités qu'il renferme possèdent le caractère étatique. L'Alsace-Lorraine faisant partie de l'Etat fédéral allemand doit donc nécessairement être un Etat (1).

Il est facile de se rendre compte que cette argumentation pèche par la base. Aujourd'hui, en effet, il est unanimement admis que l'Empire fédératif n'est pas une union d'États, mais un État véritable formé supérieurement aux divers membres qui le composent et présentant, d'une part, un caractère unitaire et, d'autre part, un caractère fédératif. De plus, s'il faut absolument des États pour constituer l'Empire fédératif, il ne s'en suit pas pour cela que toutes les collectivités qu'il renferme soient exclusivement des Etats.

Fausse dans son principe, l'explication de Seydel conduit encore à des conséquences inacceptables ; car elle aboutit à faire de l'Alsace-Lorraine un Etat ayant

(1) Seydel : o. p., p. 39, et *Zeitschrift*, p. 252.

pour organe, vingt-cinq autres Etats, ce qui est paradoxal. Il est en effet impossible de concevoir en droit une communauté étatique qui aurait pour organe, une collectivité de même nature, car le territoire de la première se confondrait avec celui de la seconde et elle-même s'identifierait avec cette seconde. L'Etat d'Alsace-Lorraine qui aurait pour organe les Etats particuliers de l'Empire, verrait donc son territoire devenir celui de ces derniers et perdrait la qualité d'Etat, d'où le paradoxe.

Pour l'auteur de l'ouvrage : *Das Recht der Wiedergewonnenen* (1), c'est l'Empire qui par l'entremise de l'Empereur exerce la souveraineté en Alsace-Lorraine. Or, dit-il, une communauté d'individus habitant un territoire déterminé sur lequel commande un souverain constitue une collectivité étatique (2), par conséquent, l'Alsace-Lorraine forme bien un Etat, non pas dans l'Empire, mais sous l'Empire qui en a la souveraineté (3).

Rosenberg (4) tout en trouvant les arguments de ces auteurs, insuffisants, n'en reprend pas moins ceux de l'ouvrage précédent. Pour lui, l'Alsace-Lorraine est une communauté étatique, parce qu'elle en renferme tous les éléments constitutifs, à savoir : 1° un sujet ; 2° un objet, et 3° un pouvoir de domi-

(1) *Das Recht der Wiedergewonnenen*, p. 76.

(2) Mitscher, dans les *Preussische Jahrbücher* (*Elsass-Lothringen unter deutschen Verwaltung*, 1874), adopte la même manière de voir.

(3) Cette doctrine a été réfutée par Stœber dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. I, p. 655.

(4) Rosenberg, o. p., p. 31.

nation exercé par le premier sur le second. Ces éléments, elle les possédait même antérieurement à la loi du 9 juin 1871, qui, à son avis, comme à celui de la majorité des jurisconsultes, constitue l'acte d'annexion de droit public interne de cette collectivité à l'Empire allemand. Ladite loi aurait eu seulement pour effet de substituer le pouvoir politique général de l'Empire à la puissance publique particulière de celui-ci en Alsace-Lorraine.

Toutefois, cette dernière ne s'en distingue pas moins suivant Rosenberg des autres Etats particuliers. Cela se comprend si l'on observe que l'Empire allemand est une forme mixte de l'Etat fédéral (*Bundesstaat* et de l'Etat d'Etats (*Staatenstaat*) et qu'il renferme à ce premier titre vingt-cinq Etats inférieurs (*Unterstaaten*), tandis qu'il n'en possède qu'un en cette dernière qualité : l'Alsace-Lorraine qui n'est pas membre de l'Empire et ne participe pas à la puissance centrale. Les premiers sont des Etats membres (*Gliedstaaten*), la seconde, un Etat vassal seulement (*Vasallenstaat*).

A Rosenberg, comme à l'écrivain précédent nous objecterons que si l'Alsace-Lorraine répond à la notion de l'Etat proposé par lui, en revanche, cette notion est loin d'être complète. Il lui manque de mentionner comme condition du caractère étatique d'une communauté, la nécessité d'être elle-même son propre sujet de domination. Il ne faut pas oublier en effet que l'essence de l'Etat, c'est de dominer et non d'être dominé et qu'un rapport de sujétion entre Etats est quelque chose de contradic-

toire et d'absolument inconcevable. D'ailleurs avec le critérium donné par Rosenberg, on en arrive comme le fait judicieusement remarquer Bruck (1) à faire rentrer dans la catégorie des Etats, des groupements qui n'en sont manifestement pas, tels que les provinces, les Bezirke et les Communes. La théorie de Rosenberg a été reprise par Rehm dans son ouvrage : *Allgemeine Staatslehre* (2).

Enfin, d'après Becher (3), le caractère étatique de l'Alsace-Lorraine se dégage de la capacité qui lui appartient de passer des traités. Cette prérogative est en effet réservée aux personnes faisant partie de la société internationale, c'est-à-dire aux Etats. Or, si une collectivité est dotée de ce caractère au point de vue international, elle l'est aussi au point de vue du droit public interne, car sa nature ne peut varier suivant les aspects sous lesquels on l'envisage.

Une telle doctrine est, à notre avis, inadmissible, car elle repose sur l'affirmation inexacte que l'Alsace-Lorraine peut passer des traités. Or, il faut observer que si cette dernière intervient dans leur conclusion, ce n'est pas en réalité en son nom personnel, mais pour le compte et comme organe de l'Empire (4) qu'elle représente (5).

(1) Bruck. o. p , t. I. p. 23.

(2) Cet auteur (p. 167) reconnaît aussi la nature étatique aux pays de protectorat.

(3) Becher : *Die rechtliche Natur der internationalen Vertræge Elsass-Lothringens.*

(4) Le droit international reconnaît qu'une collectivité inférieure a le droit de passer des traités, comme organe d'un Etat, à condition d'y avoir été habilitée par lui.

(5) Laband, o. p., t. II, p. 576, admet que les traités conclus pour l'Alsace-Lorraine sont passés par l'Empire.

D'une façon générale, nous ferons à tous ces jurisconsultes, le reproche commun de méconnaître les réalités du droit positif ; car il est bien évident que le législateur allemand n'a pas voulu faire de l'Alsace-Lorraine un Etat. Ce qui le prouve surabondamment, c'est en premier lieu, l'exposé des motifs de la loi du 9 Juin 1871, où il est dit (Chiffre I) (1) « Le territoire cédé par la France n'est pas destiné à former un Etat confédéré revêtu de l'autonomie ». Ce sont ensuite les déclarations du Prince de Bismarck au Reichstag qui proclamait (2) « Je n'ai pas l'intention de faire de l'Alsace-Lorraine un Etat. La conception d'un Pays d'Empire n'est pas compatible avec celle d'un Etat autonome ». Ce sont enfin les opinions des différents députés (3), ainsi que l'expression de Reichsland employée officiellement par le Statut de 1871. Quelques lois (4) ont, il est vrai, donné à l'Alsace-Lorraine le qualificatif d'Etat ; mais cela provient uniquement d'une erreur terminologique de leur part (5). D'ailleurs, cette dénomination malencontreuse a été contrebalancée par l'opposition que certains autres textes ont faite entre les

(1) *Stenographische Berichte,* dans les *Annales de Hirth*, 1871, p. 847 à 851.

(2) *Stenographische Berichte,* dans les *Annales de Hirth*, 1871, p. 946.

(3) *Stenographische Berichte,* dans les *Annales de Hirth*, 1871, p. 889. — Parmi ces députés figure particulièrement le député Treitschke.

(4) Telle est la loi du 31 décembre 1871 (*G.-B.*, 1872, p. 55), art. 19, § 2.

(5) L'opinion contraire est soutenue par Becher, o. p., p. 37 et 38.

Etats particuliers et la Terre d'Empire. C'est ainsi, que la loi qui ordonne l'application du Code civil allemand dans le Reichsland, dit dans son art. 5 : « A l'Etat confédéré, sous le rapport du Code civil et de cette loi est assimilé le Pays d'Empire ». De même la loi introductive du Code pénal, déclare (Art. 1, § 2) : « Les prescriptions de ce Code, concernant les Etats particuliers où leurs relations sont applicables à l'Alsace-Lorraine » (1). Par conséquent, si on admet que dans la pensée du législateur cette collectivité devait être mise sur le même pied que les Etats confédérés, les textes que nous venons de citer ne se comprennent plus et n'ont plus aucune raison d'être (2).

Avec l'opinion dominante, nous reconnaissons que l'Alsace-Lorraine, n'est pas un groupement étatique. Pour le prouver, nous allons essayer de démontrer qu'elle ne répond pas au critérium de l'Etat et dans un premier paragraphe, rechercher ce critérium.

PARAGRAPHE PREMIER

Du Critérium de l'Etat

Pendant longtemps la doctrine admise d'une façon unanime, enseignait que la souveraineté était le signe distinctif de l'Etat (3). Cette dernière est la

(1) MULERT : *Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 39.

(2) Voir MULERT, même page.

(3) La doctrine traditionnelle qui voit dans la souveraineté le critérium de l'Etat et la notion de souveraineté elle-même, sont

plus haute puissance de domination ; c'est cette puissance qui n'en admet aucune autre au-dessus d'elle, ni en partage avec elle. Sa portée est par conséquent toute négative, puisqu'elle indique seulement le caractère d'un pouvoir, sans donner aucun renseignement sur la nature intrinsèque ni sur le contenu de ce pouvoir (1).

Ainsi entendue, la souveraineté qui est à la fois illimitée et indivisible ne se rencontre que dans l'Etat et le différencie des communautés inférieures, de la province ou de la commune par exemple. Mais comme les Etats d'autrefois étaient tous souverains nos anciens auteurs en ont nécessairement conclu que la souveraineté était le critérium de l'Etat.

Cette doctrine a régné aussi longtemps que l'existence exclusive des Etats unitaires. Mais l'apparition au XIX^e^ siècle d'une forme étatique nouvelle, de l'Etat

d'origine essentiellement française. Le mot souveraineté vient du vieux français *soverain* et n'a pas d'équivalent dans les autres langues, qui en ont été réduites à l'emprunter à notre idiome. La notion de souveraineté est née de la lutte entreprise au moyen-âge par la royauté française pour établir sa supériorité à l'intérieur vis-à-vis de la féodalité et à l'extérieur vis-à-vis de l'Empereur et de la Papauté. Elle se rencontre déjà chez nos anciens jurisconsultes et en particulier chez LOISEAU, *Traité des Seigneuries*, qui écrit dans son chapitre II : « La souveraineté est inséparable de l'Etat, c'est la souveraineté qui donne l'être à l'Etat. » Quant à la doctrine qui fait de cette dernière le critérium de la communauté étatique, elle est définitivement établie au XVI^e^ siècle par JEAN BODIN, qui dit au livre I^er^, chapitre I^er^, titre I^er^ de son ouvrage, *De la République* : « L'Etat est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine. » (Voir à ce sujet PASQUIER : *Recherches sur la France*, t. VIII, p. 19.)

(1) Voir, au sujet de la notion de souveraineté : DUGUIT, o. p., p. 114, et REHM, o. p., p. 40.

fédéral est venue jeter la division parmi les juristes et battre en brèche la doctrine classique de la souveraineté. L'Empire fédératif, récemment constitué, comprenait en effet, outre l'Etat central souverain, créé supérieurement aux collectivités qu'il renfermait, des groupements inférieurs, qualifiés d'Etats par les diverses constitutions et qui cependant n'étaient pas souverains. Impuissante désormais à expliquer le caractère étatique de ces communautés, la souveraineté semblait donc devoir être abandonnée comme critérium de l'Etat.

Elle ne le fut pas de tous cependant et aujourd'hui encore, l'unanimité des auteurs français et certains auteurs allemands (1), continuent de lui rester fidèles. Mais les explications qu'ils donnent pour concilier cette notion avec celle de l'Etat confédéré sont loin d'être les mêmes (2).

(1) Parmi les auteurs français, il faut citer : Le Fur, *L'Etat fédéral;* Borel, *Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédératif*, p. 77 ; Combothecra, *La conception juridique de l'Etat* (1899), et dans la *Revue du Droit public,* t. VIII, p. 250 ; Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel* (1907), p. 134 et s. ; Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel* 1906), p. 1 et s. — Citons parmi les auteurs allemands : Seydel, o. p., p. 8 et s., dans la *Zeitschrift*, p. 190, et dans les *Annales de Hirth* (1898), p. 324 ; Gierke, dans la *Zeitschrift*, p. 304, et dans le *Jahrbuch de Schmoller*, t. VII, p. 1168 ; Zorn, o. p., p. 63 ; Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, p. 561 ; Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, p. 9 et s., et *Grundriss des deutschen Staatsrecht*, p. 233.

(2) Même en ce qui concerne la notion de souveraineté, les opinions actuelles des auteurs ne sont pas identiques. Cette notion a, en effet, été obscurcie par Bodin lui-même, qui l'identifie avec son contenu. Depuis lors, la doctrine française a toujours eu une tendance à confondre la souveraineté, conception négative, avec la puissance d'Etat, dont elle n'est que le caractère suprême. Cette confusion est encore faite actuellement par M. Esmein, o. p., p. 4 à 7. Toutefois elle est évitée en France par

Pour M. Le Fur (1) l'Etat fédéral est bien un Etat, parce que souverain, pour avoir été créé supérieurement aux collectivités qu'il renferme et pour pouvoir étendre indéfiniment sa compétence. Par contre, ces dernières ne sont plus souveraines et par conséquent plus des Etats ; car la souveraineté étant indivisible ne peut appartenir à plusieurs personnes sur le même territoire. En outre, les relations entre communautés confédérées, au lieu de relever du droit des gens comme c'est le cas pour les rapports entre personnes internationales, sont régies au contraire par le statut fédéral.

Nous ferons à la doctrine de M. Le Fur, le grave reproche de méconnaître le droit positif. Partout, en effet, les différents membres de l'Empire fédératif sont qualifiés d'Etats par les constitutions modernes. D'autre part, le droit international est impuissant à démontrer qu'elles ne possèdent pas le caractère étatique ; car s'il régit les rapports conventionnels entre Etats, il ne lui appartient pas d'en réglementer les rapports statutaires. Au contraire il nous enseigne indirectement que ces collectivités sont des Etats, parcequ'elles possèdent toutes les prérogatives

MM. De la Pradelle et Michoud dans la *Revue du Droit public* (1901) ; Michoud, *Théorie de la personnalité morale* (1906) ; en Allemagne, par Laband, o. p., p. 56 et s. ; Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, p. 470 ; Rehm, *Allgemeine Staatslehre*, p. 61 et 107 ; Arndt, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, p. 40 ; Bornhak, *Grundriss des deutschen Staatsrechts*, p. 233.

(1) Citons encore comme partageant cette manière de voir en Suisse : Borel, o. p. p. 75, en Allemagne ; Zorn, o. p. t. I. p. 84 et dans la *Zeitschrift*, p. 314 et en Hollande : Bake : *Beschouwingen over den Statenbond en den Bondstat* (1881) p. 160 et s.

indiquées par lui comme étant l'apanage des communautés étatiques et notamment le droit de légation et le droit de passer des traités.

D'après un autre enseignement professé par Calhoun (1) et Seydel (2) les groupements confédérés sont des Etats et les Etats sont souverains. Mais, comme il est impossible, étant donné l'indivisibilité de la souveraineté, d'admettre son existence chez la collectivité centrale, il faut en conclure qu'elle n'est pas un Etat. Dès lors l'Empire fédératif se réduit à une simple association, à une véritable Confédération. Ce qui achève de le prouver, c'est l'impossibilité qu'il y aurait pour un traité créateur de rapports contractuels, de donner naissance à une corporation étatique.

Le grave défaut de cette théorie, c'est, suivant nous, de confondre les conventions préparatoires de l'Empire fédératif avec le statut organique de celui-ci ; car ce ne sont pas les traités qui engendrent l'Etat ; mais la Constitution. Tout ce qui est antérieur à cette dernière n'a en réalité aucun sens juridique, et les créations étatiques, si elles se constatent par les constitutions, ne comportent par contre aucune légitimation en droit.

Pour expliquer d'une façon satisfaisante la coexistence de *deux Etats souverains* sur un même territoire de Tocqueville (3) en France et Waitz (4)

(1) Calhoun : Works p. 250 et s.
(2) : Seydel Commentar p. 1 et s. et dans la *Zeitschrift*, p. 185 et s.
(3) De Tocqueville. La Démocratie en Amérique.
(4) Waitz. *Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen.*

en Allemagne, indiquent une autre solution. Ils admettent qu'il n'existe qu'une seule souveraineté dans l'Empire fédératif ; mais ils ajoutent qu'elle est partagée entre l'Etat central et les groupements confédérés.

Comme il est aisé de s'en apercevoir, le défaut capital de cette théorie c'est de méconnaître le caractère indivisible de la souveraineté. Il provient de la confusion commise par ses auteurs entre cette dernière et la puissance d'Etat son contenu.

Un autre moyen de conciliation a été proposé par Haenel (1), puis repris et amplifié par Gierke (2). D'après eux, la souveraineté, une et indivisible, ne peut appartenir partiellement à l'Etat central et aux Etats particuliers, qui, pris individuellement, ne sont pas des Etats. C'est leur coordination qui constitue le sujet plural de la souveraineté fédérale. Dépourvu de toute organisation spéciale l'Empire fédératif ainsi créé, ne forme plus une personne distincte des membres qui le composent.

Une semblable argumentation ne se soutient en réalité qu'au moyen d'une contradiction. La souveraineté étant le critérium de l'Etat et la communauté, formée par la collectivité centrale et les groupements particuliers, étant souveraine, il faut nécessairement en conclure qu'elle est un Etat ; or c'est précisément ce que n'admet pas Gierke. La solution adoptée par

(1) Haenel. *Studien zum deutschen Staatsrecht. I. (Die Vertragmæssigen Elemente der deutschen Reichsverfassung)* p. 63 et *Deutsches Staatsrecht* p. 207.

(2) Gierke dans le *Jahrbuch de Schmoller* t. VII, p. 1125.

lui ne parvient pas d'ailleurs à sauver sa théorie. La notion d'un Empire fédératif, non distinct des membres qui le composent, aboutit en effet à faire de l'Etat fédéral, un Etat unitaire, ayant pour organe, les propres organes des groupements confédérés, ou bien à briser l'unité de l'Empire fédératif, résultats qui sont également contraires à la nature de l'Etat fédéral. Il va sans dire qu'une doctrine aussi extravagante n'a rencontré aucun succès dans la littérature du droit public (1).

Impuissante, en dépit des efforts faits par les écrivains, à caractériser toutes les formes étatiques modernes, la souveraineté a été répudiée comme critérium de l'Etat par un second groupe d'auteurs.

Certains d'entre eux soutiennent que ce critérium n'est autre que la personnalité internationale, autrement dit, que les Etats sont tels parce qu'ils sont régis par le droit international. Cette opinion qui est partagée par Rosenberg (2) Stœber (3) et Rehm (4) a le tort, ainsi que le fait remarquer Laband, de reposer sur un paralogisme et de prendre l'effet pour la cause et réciproquement. Ce n'est pas en réalité parce qu'ils font partie de la communauté internationale et qu'ils sont régis par le droit des gens que les groupements corporatifs sont des Etats ; mais

(1) Cette doctrine a été critiquée par LABAND, o. p., p. 138 et 140 ; ZORN, dans les *Annales de Hirth*, 1884, p. 482 ; BOREL, o. p., p. 159, et STŒBER dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. I, p. 635.

(2) ROSENBERG, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, p. 365.

(3) STŒBER, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. I, p. 640.

(4) REHM, *Allgemeine Staatslehre*, p. 28.

c'est au contraire parce qu'ils sont des Etats, qu'ils appartiennent à la communauté internationale et relèvent, dans leurs rapports conventionnels de ce dernier. Cette théorie ne fait d'ailleurs que déplacer la question : si les collectivités assujetties au droit international sont des Etats, alors quelles qualités leur faut-il avoir pour être soumises à sa réglementation ? Et mécaniquement le droit des gens qui désigne seulement les Etats, sans rien apprendre sur leur nature juridique, nous renvoie au droit public interne pour nous en fournir le critérium.

C'est à lui que se sont adressés tous les jurisconsultes qui rejettent la souveraineté comme signe récognitif de l'Etat.

Pour Rosin (1) et Brie (2), c'est le but poursuivi qui distingue les communautés étatiques des corporations inférieures.

D'après Rosin qui oppose les buts locaux aux buts nationaux, tandis que la commune a pour mission de pourvoir aux besoins communaux naissant de l'agglomération d'individus dans un même lieu, l'Etat est préposé à la satisfaction de besoins nationaux communs à tout un peuple.

Cette doctrine mérite à notre avis, plusieurs reproches. Tout d'abord, elle n'est pas juridique, car une institution, ainsi que nous l'avons exposé antérieurement, n'est jamais caractérisée en droit par son

(1) Rosin, dans les *Annales de Hirth*, 1883, p. 27 et p. 240 (monographie intitulée : *Souverænetæt, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung*).

(2) Brie, *Theorie der Staatenverbindungen*, p. 4 et s.

but, puisque la science du droit n'est pas la science des buts, mais celle de la nature et des effets juridiques des institutions. En second lieu, elle est vague et imprécise. Que faut-il entendre par buts locaux et par buts nationaux ? Comment surtout les distinguer les uns des autres ? C'est ce que cet auteur ne nous dit pas et c'est ce qu'il est impossible à déterminer. La théorie de Rosin est ensuite fausse, car elle ne répond en aucune façon aux réalités. Il y a aujourd'hui des Etats si minuscules, qu'ils ne peuvent en fait que pourvoir aux besoins d'un petit nombre d'habitants : tel que l'Etat de Hambourg, par exemple. Au contraire, il existe des provinces très étendues ayant à gérer les intérêts d'un peuple tout entier. Enfin, il est impossible de fixer au moyen de ce critérium, le caractère étatique des collectivités confédérées. Rosin en fait des Etats et cependant, à n'en juger que par leurs tâches, il semble au contraire qu'elles soient de simples provinces, puisque les buts réalisés par elles, comparés à ceux de l'Etat central, constituent des buts locaux.

Suivant Brie, les communautés étatiques se distinguent des autres collectivités par l'universalité des buts qu'elles poursuivent. L'Etat peut bien s'imposer certaines missions ; mais ce qu'il doit nécessairement posséder c'est une compétence universelle ou le pouvoir d'accomplir toutes les tâches que bon lui semble (1). Aux reproches faits à la théorie de

(1) Cette opinion est également partagée par HAMBURGER, o. p., p. 43.

Rosin, nous ajouterons à l'encontre de celle de Brie que l'universalité des buts, n'est qu'une expression nouvelle pour désigner la souveraineté (1) et qu'à l'instar de la précédente, loin de prouver que les groupements confédérés sont des Etats, cette théorie aboutit précisément au résultat contraire, ces derniers étant juridiquement incapables de remplir une universalité de tâches. Il en résulte donc que la théorie exposée par Rosin et par Brie, dite *Doctrine des buts* est inacceptable et que le but n'est pas le critérium de l'Etat.

Pour les jurisconsultes Preuss (2) et Arndt (3) la différence entre les corporations étatiques et les autres groupements territoriaux, réside dans le pouvoir que possèdent les premières de disposer librement de leur territoire. D'après Preuss, c'est la *puissance territoriale* (*Gebietshoheit*) ou le droit pour l'Etat de faire subir à son territoire, tous les changements qu'il lui plaît. Suivant Arndt, c'est la faculté que possède l'Etat d'être seul compétent au sujet des décisions à prendre relativement à l'existence, à la transformation ou à la non existence de son territoire (*sein, anderssein oder nicht sein*). Cette faculté fait défaut aux communautés inférieures, qui sous ce rapport dépendent de l'Etat auquel elles appartiennent.

(1) Cette critique est faite également par Le Fur, o. p., p. 367 ; Laband, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. II, p. 317, et Rosenberg, *Archiv*, t. XIV, p. 360.

(2) Preuss, o. p., p. 406.

(3) Arndt, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, p. 39, et *Commentar*, p. 50 et s.

L'opinion de ces écrivains est à notre avis, contraire aux réalités. Il pourrait se faire, en effet, qu'à la suite de certaines circonstances, l'Etat central cède après une guerre à un belligérant vainqueur, une partie du territoire d'un de ses Etats membres ; sans le consentement de celui-ci et cela serait parfaitement juridique, puisque le territoire de la collectivité particulière est en même temps territoire fédéral (1). Il faut admettre, en vertu du même principe que les Etats confédérés, ne pourraient, sans l'assentiment de l'Etat central, céder une fraction quelconque de leur territoire.

Tous les critères proposés par ces auteurs sont faux, selon G. Meyer (2). Ce qui distingue l'Etat des diverses corporations inférieures, c'est la double compétence ou autonomie (*Selbststændigkeit*) qu'il possède en propre et dont celles-ci sont dépourvues.

Cette compétence renferme les deux *droits propres* suivants : le droit pour l'État de remplir au moyen de ses propres lois, les diverses tâches qui lui incombent et celui de se donner à lui-même son organisation politique.

La théorie de G. Meyer qui, en partie, se rapproche de celle de Jellinek, serait assez exacte, au moins, en ce qui concerne le second droit distinctif de l'Etat, si son auteur n'avait pas oublié de dire, ce qui est essentiel, que la faculté d'auto-organisation doit

(1) Ce principe n'est pas exact, nous le reconnaissons, pour l'Empire allemand.

(2) G. MEYER, o. p., p. 8 et s.

être possédée par l'État, en vertu *d'un droit propre*. Il est en effet des communautés inférieures très décentralisées qui détiennent le même pouvoir, grâce à une délégation et qui cependant ne sont pas des États, mais de simples provinces dotées d'autoadministration. Quant au premier droit, dont parle G. Meyer, il ne saurait constituer un critérium suffisant, car il nous ramène à la doctrine des buts que nous avons rejetée. D'où l'inexactitude et l'insuffisance de cette doctrine.

Nous signalerons en dernier lieu, relativement au critérium de l'État, la théorie de Laband, reprise et complétée par Jellinek.

D'après Laband (1) le signe distinctif de l'État, c'est la puissance étatique ou le pouvoir de domination (*Herrschaftsrechte*). Mais ce juriste a varié sur la nature de ce pouvoir. Il consiste, nous dit-il, lors de sa première édition (p. 406), dans l'autorité exercée par l'État sur ses ressortissants, *en vertu d'un droit propre*.

L'explication est en réalité rigoureusement exacte; mais ce qui l'est moins, c'est la détermination de la nature juridique de ce droit propre. Notre auteur en fait un droit né historiquement dans la personne de celui qui le détient, or les faits sont là pour démentir une semblable affirmation. La commune, qui est antérieure à l'Etat, a vu naître chez elle le pouvoir de domination qu'elle exerce et cependant elle ne forme pas une communauté étatique. D'autre part,

(1) Laband, o. p., t. I, p. 114 et s.

il existe des États, tels que les membres de l'Empire fédératif du Mexique ou de celui du Brésil, qui originairement ne possédaient pas de droits de puissance personnels, puisqu'avant la création de la Constitution fédérale, ils n'étaient que de vulgaires provinces d'un État unitaire, jouissant de droits dérivés, octroyés par ce dernier. Enfin, le domaine de l'histoire n'est pas celui du droit et celle-ci ne saurait servir à caractériser une institution juridique.

Dans ses éditions postérieures, Laband renonce à donner une définition du droit propre et déclare que le signe récognitif de l'Etat est constitué par *le droit propre de domination*. En d'autres termes, qui dit droit de domination dit nécessairement droit propre, car la domination implique toujours de la part de l'Etat, une autorité qu'il tient de lui-même.

La théorie de Laband a été reprise par Jellinek (1) qui l'a complétée et présentée différemment.

Après avoir cherché à déterminer la nature du droit propre en disant que c'est un droit juridiquement incontrôlable (2), Jellinek a aujourd'hui abandonné cette manière de voir, impuissante à expliquer le caractère étatique des communautés confédérées. En effet, même dans la sphère, où elles se régissent elles-mêmes, ces collectivités ne sont pas indépen-

(1) Le critérium de l'Etat donné actuellement par Jellinek est exposé par lui dans son ouvrage : *Das Recht des modernen Staates 1 Allgemeine Staatslehre* (1905), p. 446.

(2) Jellinek, *Die Lehre von der Staatenverbindungen*, p. 40 et 41. La critique de cette théorie a été faite par Borel, o. p., p. 81, et Gierke dans le *Jahrbuch de Schmoller*, p. 69.

dantes et ne peuvent se soustraire à la surveillance de l'Etat central (1).

Pour Jellinek (2), comme pour Laband, ce qui caractérise l'Etat, c'est la puissance étatique ou de domination. Elle consiste dans le pouvoir de commander d'une façon inconditionnée et avec une contrainte irrésistible. Ainsi entendue, la puissance d'Etat se distingue du pouvoir de domination des groupements inférieurs, capables de commander, mais impuissants à contraindre et obligés à cet effet, de recourir au pouvoir coercitif de l'Etat auquel ils appartiennent.

Mais quel sera à son tour le critérium de la puissance étatique ? Ici Jellinek se rallie à la doctrine de G. Meyer et prétend que la marque distinctive du pouvoir de domination, c'est *l'auto-organisation*. Poussant plus avant ses explications, il nous enseigne que cette dernière se traduit par la faculté pour l'Etat de se donner à lui-même sa constitution. C'est là une prérogative qui fait défaut aux collectivités décentralisées, dont l'organisation est toujours octroyée par l'Etat auquel elles ressortissent.

De ce principe découlent, d'après cet écrivain, deux conséquences ou conditions qui s'imposent aux collectivités pour être des Etats. La première, c'est de posséder un organe suprême qui leur appartienne exclusivement, ce qui prohibe par conséquent toute communauté organique entre Etats. La collectivité qui emprunterait son organe suprême à une autre commu-

(1) Laband, o. p., p. 113.
(2) *Allgemeine Staatslehre*, p. 446.

nauté, n'aurait plus d'auto-organisation et s'identifierait avec cette dernière. La seconde, c'est d'exercer tous les pouvoirs qui constituent la puissance étatique, c'est-à-dire les fonctions législative, administrative et juridictionnelle. L'absence, dans une corporation, de l'une quelconque d'entre elles suffirait à lui enlever la qualité d'Etat.

La théorie de Jellinek, est de toutes, celle qui nous paraît la plus rigoureuse et la plus exacte (1). Il lui manque cependant, comme à celle de G. Meyer, dont elle n'est que l'amplification, un élément nécessaire pour être absolument irréprochable. Elle a le tort, selon nous, de ne pas introduire dans sa définition, la notion de *droit propre*. Jellinek nous dit bien que la caractéristique des groupements étatiques, c'est la faculté de s'auto-organiser ; mais il oublie d'ajouter d'une façon formelle que cette prérogative, l'Etat doit la posséder en vertu d'un droit qu'il tient de lui-même et non par délégation d'une autre autorité.

Nous rappellerons donc à la suite de cet auteur que le signe distinctif de l'Etat : *c'est la puissance de domination qui se manifeste par le pouvoir de s'auto-organiser en vertu d'un droit propre* ou plus simplement nous avancerons d'un mot qui résume toute cette formule que le critérium de l'Etat c'est l'*Autonomie*.

(1) Elle a été critiquée par SEIDLER : *Das Juristische Kriterium des Staates*, p. 12 ; mais la critique de ce dernier ne nous semble pas concluante.

PARAGRAPHE II

L'Alsace-Lorraine répond-t-elle à ce critérium ?

Sans hésitation nous donnerons ici une réponse négative. Nous savons, en effet, pour l'avoir démontré antérieurement que l'autorité publique de l'Alsace-Lorraine n'est autre que celle de l'Empire. D'autre part, il est manifeste que la liberté de se choisir une Constitution fait défaut à cette collectivité. Elle jouit bien d'une certaine organisation, mais ce n'est pas, comme le désirerait la théorie de Jellinek, en vertu de ses propres lois ; mais en vertu des dispositions fédérales du 2 mai 1877 et du 4 juillet 1879. En sorte que, si l'on se trouve en présence d'un statut du Reichsland, on ne rencontre pas à proprement parler de Constitution d'Alsace-Lorraine. Cette dernière ne pourrait par conséquent rien changer à l'organisation qu'elle subit, ni au bon vouloir de l'Empire en cette matière.

Nous irons même plus loin et soutiendrons que l'Alsace-Lorraine n'est pas douée d'organe suprême qui lui soit particulier. Son autorité législative dans la voie exceptionnelle se confond avec celle de l'Empire ; or, nous le savons, l'identité d'organe entraîne toujours l'identité de personne. Enfin, il faut noter en elle l'absence totale de fonctions publiques et en particulier de fonction législative. Ceci a été contesté par Becher (1) qui tire argu-

(1) Becher, o. p., p. 53.

ment de l'affirmation contraire pour prouver l'existence du caractère étatique des « Provinces reconquises ».

A ce juriste, nous ferons cette observation : c'est que si l'Alsace-Lorraine possédait une fonction législative elle aurait des organes pour l'exercer, or, il n'en est rien ; car le Landesausschuss le seul organe qu'elle soit appelée à nommer est en réalité un organe d'Empire. Bien plus, il n'est pas le véritable législateur de l'Alsace-Lorraine ; puisqu'il participe uniquement à l'établissement des projets de lois et que la sanction de ces derniers appartient toujours à l'Empereur. Son manque de caractère étatique se manifeste enfin par ce fait qu'elle ne revêt aucune forme d'Etats connue ; elle n'est ni une Monarchie, ni une République.

PARAGRAPHE III

La nature juridique du « Reichsland »

Dans quelle catégorie de groupements politiques faut-il ranger l'Alsace-Lorraine ? Avant de répondre à cette question et afin d'éviter toute confusion, nous rappellerons ici la différence de terminologie usitée par les jurisconsultes allemands et par les publicistes français. Pour les premiers, les communautés inférieures à l'Etat sont de deux sortes : les provinces à auto-administration (*Selbstverwaltung*) ou personnes morales du droit public et les provinces décentralisées

ou districts administratifs avec ou non la personnalité morale du droit privé.

Pour les seconds ces communautés répondent à des dénomminations différentes : les groupements à auto-administration ont reçu le nom de *provinces décentralisées* et les provinces décentralisées de la littérature allemande celui de *provinces déconcentrées*. Nous adressant à des lecteurs français, nous emploierons de préférence cette dernière terminologie.

D'après une première opinion présentée par Jellinek, Rosenberg et Bruck, l'Alsace-Lorraine formerait une communauté hybride tenant à la fois de l'Etat et de la collectivité inférieure c'est-à-dire un quasi-Etat.

Pour Jellinek (1) c'est un groupement corporatif, comprenant quelques-uns des éléments de la corporation étatique et qu'il dénomme *Staatsfragment*. Un territoire, des nationaux et une puissance de domination reposant sur des lois personnelles et mise en activité par des organes propres de législation, d'administration et de justice, tels sont les éléments de l'Etat (2). Or, dit-il, l'Alsace-Lorraine en possède surtout un, dans la personne du Landesausschuss, qui n'est ni une assemblée d'Empire, ni un Landtag tel qu'on en rencontre dans les Etats particuliers ; mais *la Représentation nationale* du Reichsland. En outre grâce à sa participation à une fonction étatique il devient organe d'Etat. C'est précisément pourquoi

(1) JELLINEK : *Allgemeine Staatslehre*, p. 598, et *Ueber Staatsfragmente*, p. 265.

(2) Ce critérium a été adopté par Jellinek postérieurement à celui que nous avons signalé.

le Pays d'Empire à qui la Délégation sert de facteur législatif sans être un groupement étatique est cependant autre chose qu'une simple province décentralisée. C'est suivant Jellinek un *Staatsfragment* ou quasi-Etat (1).

Le point de départ de cette argumentation est en réalité absolument faux, car le Landesausschuss n'est pas plus l'organe du Reichsland que le facteur législatif de cette collectivité. Au contraire il forme un des rouages de l'Empire pour avoir été créé par l'ordonnance du 29 octobre 1874 et pour avoir été institué agent de la législation particulière de l'Etat allemand dans ce pays par la loi du 2 Mai 1877. Pour que la Délégation soit à l'instar des Bezirkstage et des Kreistage l'organe de la communauté politique qu'elle représente, il aurait fallu un texte formel de loi, étant donné la dérogation ainsi créée au principe : que les autorités chargées de la législation fédérale doivent être organes de l'Empire ; or ce texte n'a jamais été publié. En second lieu le Landesausschuss n'est pas le législateur de l'Alsace-Lorraine, puisque la sanction des lois dans la voie habituelle appartient à l'Empereur, enfin la doctrine de Jellinek aboutit comme le fait judicieusement remarquer Hamburger (2) à voir dans l'Empire un Etat, possédant en commun, avec l'Alsace-Lorraine l'organe suprême de cette dernière, ce qui revient à dire que le Reichsland s'identifie avec l'Empire ;

(1) Rehm, o. p., p. 169.
(2) Hamburger, o. p., p. 53.

or c'est là une conséquence en contradiction formelle avec cette théorie (1).

D'après Rosenberg (2) qui renonce dans ses écrits postérieurs à ériger les « Provinces reconquises » en corporation étatique et d'après Bruck (3) ces dernières formeraient un groupement intermédiaire entre l'Etat et la Communauté inférieure (*eine Mittelstufe zwischen Staat und nicht Staat*). Bien que partie intégrante de l'Empire, le Reichsland, n'aurait pas la nature d'une province ordinaire, mais d'un Territoire « Territorium » au sens où le Droit Constitutionnel américain entend cette expression : « Les Territoires, dit Bruck, (4) sont soumis à la puissance fédérale qui reste maîtresse de leur existence et de leur organisation. Ils sont administrés par un Gouverneur nommé par le Président des Etats-Unis et peuvent être des personnes morales soit du droit public soit du droit privé. Ils sont enfin assujettis pour partie à la législation centrale et pour partie à une législation individuelle ». Leur situation est donc identique en tous points à celle de l'Alsace-Lorraine.

Un tel système est à notre avis entièrement inadmissible. En effet, il est impossible de concevoir en droit une corporation intermédiaire entre l'Etat et le groupement non étatique : ou bien elle répond au critérium de l'Etat et alors elle doit être considérée

(1) Elle a été critiquée par Bruck, o. p., t. I, p. 26 ; Rosenberg, dans les *Annales de Hirth*, 1903, p. 493 ; Hamburger, o. p., p. 53 ; Seidler, o. p., p. 99, et Rehm, o. p., p. 169.

(2) Rosenberg, dans les *Annales de Hirth*, 1903, p. 480.

(3) Bruck, o. p., t. I, p. 35.

(4) Bruck, o. p., même page.

comme tel ; ou bien elle n'y répond pas et dans ce cas, elle n'est plus en réalité qu'une simple province. Il n'y a pas ici de moyen terme possible. D'ailleurs, cette doctrine se confond ainsi que le fait observer Mulert (1) avec celle qui fait de l'Alsace-Lorraine une province décentralisée ; puisque le « Territoire » jouit de la personnalité morale du droit public et qu'il possède une législation et une administration particulières (2). La théorie de Bruck est en outre en contradiction avec toutes les idées émises jusque là par cet écrivain. Après avoir reconnu que le statut de l'Alsace-Lorraine était l'œuvre d'une loi fédérale et que ses organes étaient des organes d'Empire, Bruck voudrait faire de cette collectivité un quasi-Etat ; comme si la faculté de légiférer pouvait se concevoir sans agents propres et particuliers.

Enfin, ce système se ramène à peu de chose près à celui de Jellinek que notre auteur ne laisse cependant pas de critiquer.

Pour une troisième catégorie de jurisconsultes parmi lesquels il faut citer Lœning (3) Schulze (4) G. Meyer (5) Preuss (6) et Rosencrantz (7), l'Alsace-Lorraine présente le caractère d'une province décen-

(1) Mulert : *Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 63.
(2) Bruck, o. p., t. I, p. 27 et 28.
(3) Lœning : *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, p. 77.
(4) Schulze : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, t. II, p. 374.
(5) G. Meyer : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 475.
(6) Preuss : o. p., p. 41.
(7) Rosencrantz : *Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen*, p. 36.

tralisée de la terminologie française. Ce n'est pas uniquement une circonscription administrative, ni une collectivité investie de la personnalité morale du droit privé mais une personne juridique du droit public titulaire de droits de domination et détentrice de la capacité de posséder.

L'inexactitude de cette doctrine est manifeste. Il n'est pas besoin en effet d'un examen bien approfondi pour s'apercevoir que le Reichsland ne renferme aucune des qualités requises pour être une province décentralisée. Sans être revêtues de l'autonomie, ces dernières n'en possèdent pas moins une administration autonome, grâce à des organes propres et à des droits de puissance délégués. Or, rien de semblable n'existe en Alsace-Lorraine. La législation de ce pays émane d'organes de l'Empire, l'administration de fonctionnaires impériaux, la justice de tribunaux qualifiés de « *Reichsgerichte* » (1), enfin les droits de domination exercés par ces autorités, sont ceux de l'Etat allemand. Il s'en suit donc nécessairement que le Reichsland n'est pas une province décentralisée et que la capacité juridique dont il est investi est inférieure à celle des collectivités qu'il renferme, qui pour la plupart (*Bezirke* et *communes*) sont de véritables personnes morales du droit public.

Mais l'opinion la plus généralement répandue est celle qui assimile la Terre d'Empire à un simple

(1) Voir la loi d'organisation judiciaire du 4 novembre 1878, art. 15.

district ou à une province déconcentrée de l'Empire allemand. Il ne peut plus être question ici d'organes propres, ni de droits de puissance délégués ; mais uniquement de droits patrimoniaux. Toute la difficulté est donc de savoir si ce groupement est capable de posséder et s'il forme une personne civile du droit privé. Il faut reconnaître que les auteurs ne sont pas unanimes à ce sujet. Pour Hænel (1), Arndt (2) et Zorn (3), la personnalité juridique fait défaut à l'Alsace-Lorraine, qui se présente comme un compartiment administratif dépourvu de tout patrimoine individuel. Aussi, d'après ces auteurs, n'y a-t-il aucune différence entre le Trésor d'Empire (*Reichsfiskus*) et le Trésor local d'Alsace-Lorraine (*Landesfiskus*). Hænel les compare aux Caisses superposées d'un Etat unitaire et Arndt ajoute que celui d'Alsace-Lorraine n'est qu'une section spéciale de la Caisse fédérale, destinée à pourvoir aux besoins de cette collectivité. Le Trésor alsacien-lorrain est donc en quelque sorte comme une filiale du Trésor de l'Empire.

De tous les systèmes examinés jusqu'ici, ce dernier est celui qui nous paraît le plus séduisant, tant à cause de la simplicité dont il fait preuve qu'en raison de la logique avec laquelle il parvient à caractériser la nature juridique de l'Alsace-Lorraine. Malheureusement, pour être rationnel et attrayant,

(1) Hænel : *Deutsches Staatsrecht*, t. I, p. 820 et s.
(2) Arndt : *Staatsrecht des deutschen Reichs*, p. 745.
(3) Zorn : o. p., t. I, p. 558.

ce système n'en est pas moins inadmissible, parce que contraire aux réalités positives, au contact desquelles il vient se briser.

Il y a tout d'abord de nombreuses lois qui consacrent d'une façon certaine l'existence d'un Trésor et d'un patrimoine spéciaux à l'Alsace-Lorraine (1). Ensuite, il est des faits qui ne peuvent s'expliquer qu'en admettant l'existence au profit de cette collectivité de la capacité de posséder. Pour n'en citer qu'un, celui-là même qui a été indiqué par Bruck (2), signalons la vente faite à l'Empire par l'Alsace-Lorraine d'une partie de sa forêt de Bitche (3). Comment interpréter juridiquement un acte de cette nature, si on n'admet pas la présence de deux patrimoines différents ? Comment expliquer d'autre part la reconnaissance par le Tribunal d'Empire de ces rapports contractuels (4) ? D'ailleurs, ainsi que le fait observer Rosenberg (5), s'il n'existait pas deux fortunes distinctes pour l'Empire et pour l'Alsace-Lorraine, tout ce qui excéderait les besoins de cette dernière se trouverait sans affectation et devrait aller dans les caisses de l'Empire. Or, non seulement il n'en est rien ; mais même le Trésor alsacien-lorrain, tout comme celui des Etats particuliers, bénéficie encore d'une partie de l'excédent des recettes de la douane,

(1) Citons la loi du 20 juin 1872 (*G. B.*, 1872, p. 441) et la loi du 23 mai 1873 (*G.-B.*, 1873, p. 91).

(2) Bruck : o. p., t. I, p. 34.

(3) Loi du 7 janvier 1901 (*G.-B.*, 1901, p. 1).

(4) *Décisions du Tribunal d'Empire en matière pénale*, t. XXVII, p. 334 et 335.

(5) Rosenberg : o. p., p. 18.

de l'impôt sur l'eau-de-vie, de l'impôt sur les tabacs et des revenus du timbre.

Enfin, les créanciers du Trésor local n'ont jamais de recours contre celui de l'Empire et réciproquement ceux de l'Empire contre la Caisse d'Alsace-Lorraine. Aussi, d'après une autre opinion représentée par Laband (1) et qui a été acceptée par Hamburger (2), et par Mulert (3), le Reichsland est-il une personne juridique du droit privé, douée de la capacité de posséder. « Au point de vue financier, dit Laband, la Terre d'Empire jouit du même traitement que les Etats confédérés. Cela vient de ce qu'il ne s'agit pas ici de droits politiques souverains, de fonctions publiques ; mais de droits et d'obligations du domaine du droit de propriété (4) ».

Toutefois, après avoir reconnu dans ses premières éditions, que cette communauté était titulaire de droits patrimoniaux et propriétaire de deniers personnels, Laband apporte dans une quatrième édition, une modification très critiquable à ce principe en disant que le Reichsland est le *sujet juridique* du Trésor particulier de l'Empire en Alsace-Lorraine ; or, ceci est paradoxal ; car si ce dernier appartient à l'Empire, il n'est pas propriété de l'Alsace-Lorraine et réciproquement (5).

(1) Laband, o. p., t. II, p. 593 et s.
(2) Hamburger, o. p., p. 50 et s.
(3) Mulert, o. p., p. 78 et s.
(4) Une théorie voisine a été soutenue par Stœber (*Archiv für œffentliches Recht*, t. I, p. 628), lequel prétend que l'Alsace-Lorraine n'a ni la personnalité morale du droit public, ni la personnalité internationale.
(5) Voir à ce sujet la réfutation de Rosenberg dans les *Annales de Hirth*, 1903, p. 484.

L'opinion antérieure de Laband est la seule qui soit exacte ; car à côté de deniers personnels, l'Alsace-Lorraine possède encore des meubles et des immeubles, ainsi que la capacité de s'endetter. Cela est si vrai, que les traités passés par l'Empire pour le Reichsland, grèvent le Trésor de celui-ci et que les frais occasionnés par sa législation et son administration particulières, sont supportés par la Caisse locale. Ce qui prouve d'ailleurs que cette collectivité a qualité pour s'engager et devenir débitrice, c'est l'article 3, § 2, de la loi du 9 juin 1871 où il est question d'emprunts à contracter et de garanties à fournir pour l'Alsace-Lorraine qui pourraient occasionner des charges pour l'Empire ». Ce texte contient ainsi que l'expose avec beaucoup d'à propos, Hamburger (1), un argument *a contrario* en faveur du principe que nous défendons. Si un régime d'exception est créé pour les opérations indiquées, quand elles sont susceptibles d'obérer les finances de l'Empire, c'est donc qu'elles sont possibles en vertu du droit commun, quand elles ne grèvent que le patrimoine de la Terre d'Empire et par conséquent que ce patrimoine existe dans la pensée du législateur.

Toutefois nous n'irons pas jusqu'à admettre avec certains auteurs (2) l'existence d'un fisc spécial d'Alsace-Lorraine, car les impôts locaux propres à cette

(1) Hamburger, o. p., p 55 et 56.

(2) Ce sont : Zorn, o. p., p. 557, note 6 ; Becher, o. p., p. 29 ; Rosenberg, dans les *Annales de Hirth*, 1903, p. 489, et Bruck, o. p., t. I, p. 34.

collectivité, ne sont en réalité que des impôts d'Empire. S'il en était autrement, l'Alsace-Lorraine serait détentrice de droits de puissance ; puisque la faculté d'imposition, implique toujours de la part de celui qui l'exerce, un certain pouvoir de domination ; or, ce dernier ne peut appartenir qu'à l'Etat et non aux collectivités décentralisées, et nous avons vu précédemment que l'Alsace-Lorraine n'était ni l'un ni l'autre.

CHAPITRE II

Y a-t-il une Nationalité alsacienne-lorraine ?

On entend aujourd'hui par nationalité, le lien juridique qui unit l'Etat à ses ressortissants et qui crée chez ces derniers des droits et des obligations à l'égard du premier. Comme on le voit, la nationalité ne peut se concevoir que dans l'Etat et les diverses solutions adoptées par les auteurs en la matière qui nous occupe ne sont que la conséquence de leur opinion sur la nature juridique de l'Alsace-Lorraine.

Pour Seydel (1) Rosenberg (2) Leoni (3) et Becher (4), partisans du caractère étatique de cette collectivité, aucun doute qu'il y ait une nationalité alsacienne-lorraine identique à celle des autres Etats particuliers. Ce qui le prouve, c'est l'application au

(1) SEYDEL, dans la *Zeitschrift*, 1872, p. 249.
(2) ROSENBERG, o. p., p. 9.
(3) LEONI, o. p., 1re partie, p. 17, et dans le *Handbuch de Marquardsen*, p. 221.
(4) BECHER, o. p., p. 47.

cial et propre à l'Alsace-Lorraine (1). C'est dans ce sens que cet écrivain emploie et oppose les expressions de *Staatsangehœrigkeit* et de *Landesangehœrigkeit* (2). Pour lui, cette dernière est assimilable à la nationalité d'Etat des autres groupements confédérés ; et ce sont les mêmes règles qui en régissent l'acquisition, la perte et les effets de droit.

Le reproche le plus grave que l'on puisse adresser à la distinction de Hænel est certainement celui de ne correspondre à aucune réalité positive et de résider exclusivement dans les mots.

Le second indigénat n'a, en effet, rien qui le distingue du premier. Il n'a pas, comme le prétend Hamburger (3), un contenu plus vaste que celui-là, puisqu'à son exemple, il est le lien juridique qui unit l'Empire aux Alsaciens-Lorrains et qu'il donne naissance, à l'instar de toutes les nationalités, aux mêmes droits et aux mêmes devoirs. Dès lors, en quoi se distingue-t-il du précédent ? C'est ce que Hænel ne nous dit pas, et c'est ce qu'il est impossible de déterminer. Dépourvue de tout élément juridique nouveau, la nationalité particulière est donc entièrement identique à la nationalité générale et se confond avec elle.

A l'inverse de ce jurisconsulte, Laband, dont le mérite est d'exposer ici l'opinion la plus acceptable,

(1) Cette opinion a trouvé un partisan dans la personne de HAMBURGER, o. p., p. 77.

(2) Comme on le voit, l'expression de *Landesangehœrigkeit* chez HÆNEL un tout autre sens que chez G. MEYER.

(3) HAMBURGER, o. p., p. 77.

soutient qu'il n'existe en Alsace-Lorraine qu'un seul et même indigénat, l'indigénat d'Empire. Tout autre, dit-il, serait sans contenu. Un droit de citoyen d'Etat (*Staatsbürgerrecht*) distinct du droit de citoyen d'Empire (*Reichsbürgerrecht*) ne se conçoit pas dans le Reichsland.

On a critiqué cette manière de voir, en disant que le droit de citoyen ne correspond pas à la nationalité (1). Tandis que le premier est propre aux sujets majeurs de sexe masculin, la seconde s'applique sans distinction à tous les ressortissants de l'Etat et par conséquent, même aux femmes et aux enfants. Ensuite, il n'est pas question dans la loi du 1er juin 1870 de droit de citoyen d'Etat, mais de nationalité particulière, en sorte que le raisonnement de Laband même s'il est exact, en ce qui concerne le premier, ne saurait l'être pour la seconde.

Nous reconnaissons volontiers que cet écrivain a commis ici une erreur manifeste en confondant l'indigénat avec le droit de citoyen ; mais ce que nous n'admettons pas, c'est que cette erreur ait pu avoir une influence quelconque sur l'exactitude de sa théorie.

Les auteurs qui soutiennent le contraire se sont attachés, pour corroborer leur opinion (2) à démontrer que la nationalité alsacienne lorraine a un contenu véritable. Pour Rosenberg, elle confère à ceux qui

(1) Rosenberg, o. p., p. 11.

(2) Ces auteurs sont : Rosenberg, o. p., même page ; G. Meyer, dans les *Annales de Hirth*, 1876, p. 679, et Bruck, o. p., t. I, p. 50.

en jouissent, le droit au domicile et à la protection dans le Pays d'Empire. D'après G. Meyer, elle crée un devoir d'obéissance particulier, différent de celui qui résulte de l'indigénat fédéral.

Les arguments invoqués par ces juristes sont loin d'être topiques ; si l'on examine avec attention la pseudo-nationalité alsacienne-lorraine, on s'aperçoit aisément qu'elle n'engendre aucun rapport de droit qui ne l'ait été déjà par la nationalité d'Empire. Le droit au domicile et à la protection dans le Reichsland, résulte tout d'abord manifestement de cette dernière. Quant au devoir d'obéissance, ce serait une erreur de prétendre que sa nature varie suivant qu'il émane de l'une ou de l'autre nationalité. Il s'adresse aussi bien aux Alsaciens-Lorrains et il est dû à l'Empire de la même façon dans le second cas que dans le premier. Peu importe en effet que l'Empire puisse commander dans un nombre de matières plus ou moins considérable, puisque cela ne change en rien la matière juridique de ce devoir.

Un reproche plus sérieux est celui qu'on a adressé à cette théorie (1) d'être en contradiction avec la loi du 8 janvier 1873 qui reconnaît implicitement l'existence d'une nationalité spéciale des provinces annexées. A cela, Laband répond qu'en introduisant dans la Terre d'Empire les règles relatives à l'acquisition et à la perte de l'indigénat d'Etat le légis-

(1) Ce reproche est fait par : Rosenberg, o. p., p. 8 ; G. Meyer, dans les *Annales de Hirth*, 1876, p. 678 ; Hamburger, o. p., p. 73 ; Becher, o. p., p. 48 ; Bruck, o. p., p. 49.

lateur n'a pas voulu assimiler l'Alsace-Lorraine aux Etats particuliers sous le rapport de ce dernier ; mais seulement spécifier que les mêmes faits qui entraînent l'acquisition et la perte de la nationalité d'Etat dans les pays confédérés occasionneront celles de l'indigénat d'Empire en Alsace-Lorraine (1). Ce qui, suivant Laband, vient appuyer cette manière de voir, c'est l'obligation pour les électeurs des Assemblées locales (*Bezirkstage, Kreistage* et *Conseils municipaux*) de posséder exclusivement la nationalité d'Empire. En outre, l'art. 6 de la Convention additionnelle au Traité de Francfort du 11 décembre 1871 où il est question « d'individus originaires des territoires cédés qui seront devenus sujets allemands » prouve aussi que les Alsaciens-Lorrains, de Français qu'ils étaient, sont devenus Allemands, sans passer comme les autres ressortissants de l'Empire, par l'indigénat d'Etat particulier.

Nous devons à la vérité, de reconnaître que la réfutation de Laband, n'est pas très concluante et qu'elle légitime les différentes critiques qui ont été formulées contre elle. La raison tirée du droit international n'a en effet aucune valeur au point de vue du droit public interne (2), puisque ces deux droits agissent dans des sphères différentes. D'autre part, si elle prouve l'acquisition par les annexés de la nationalité d'Empire, il ne s'en suit pas qu'elle accuse nécessairement l'inexistence d'un indigénat alsa-

(1) LABAND, o. p., t. I, p. 584.
(2) Cette opinion est celle de HAMBURGER, o. p., p. 74, et de BRUCK, o. p., p. 49.

cien-lorrain. Le second motif invoqué, n'est pas plus sérieux, car la simple exigence de la nationalité d'Empire chez les électeurs, aux Assemblées provinciales, existe encore au profit des ressortissants des Etats membres et de la Prusse en particulier (1). Enfin il est malheureusement trop vrai que la doctrine de Laband est en contradiction avec le droit positif et qu'elle ne peut se concilier avec certaines dispositions de la loi du 1er juin 1870.

L'article 1er de celle-ci fait, en réalité, de la nationalité d'Empire, un accessoire de la nationalité d'Etat et en subordonne l'acquisition et la perte à celles de cette dernière. L'article 7 admet d'autre part la possibilité pour le sujet d'un Etat particulier, possédant par conséquent l'indigénat d'Empire et la nationalité d'Etat de changer cette dernière, lorsqu'il vient à transporter son domicile dans un autre pays confédéré. Au contraire, d'après l'article 15, tout individu ayant une nationalité d'Etat et partant l'indigénat d'Empire perd la première, s'il est prouvé qu'il en a acquis une autre de même nature (2).

De semblables textes sont la négation formelle de la théorie de Laband, puisque, si l'on s'en tient exclusivement à elle, il est impossible de leur trouver une application en Alsace-Lorraine. Or, il ne faut pas oublier que la loi du 1er juin 1870 a été introduite

(1) G. Meyer, dans les *Annales de Hirth*, 1876, p. 675. Cet argument est encore celui de Hamburger, o. p., p. 72, et de Bruck, o. p., t. I, p. 49.

(2) Voir à ce sujet Rosenberg, o. p., p. 9.

intégralement dans le Pays d'Empire par celle du 8 janvier 1873 et par conséquent qu'aucune de ses dispositions ne doit rester lettre morte.

La seule conclusion qu'il faille tirer de toutes ces explications est la suivante : c'est qu'il est parfaitement inutile de chercher à concilier, comme le font trop souvent les jurisconsultes, des notions juridiques qui sont à coup sûr inconciliables. La loi du 8 janvier 1873 constitue en effet une véritable contradiction de la part du législateur dont la pensée directrice, sur laquelle aucun doute ne peut subsister, était la reconnaissance et la réglementation d'une nationalité alsacienne-lorraine (1). Or, une telle nationalité est en droit, nous le savons, absolument inconcevable, puisque l'Alsace-Lorraine n'est pas un Etat. Il y a donc là une erreur manifeste du législateur qui réglementait un indigénat n'existant pas en réalité.

Dès lors, comme d'une part, on se trouve en présence d'un texte formel de loi, qu'il faut nécessairement appliquer et que d'autre part, on est obligé de tenir compte de la difficulté de cette application. Il faut pour être logique, décider que cette dernière ne peut avoir lieu intégralement ; mais seulement dans la mesure où elle se concilie avec le droit en vigueur. Nous en arrivons donc, mais pour des motifs diffé-

(1) Il est bien évident qu'il ne s'agit pas ici d'une innovation qui consisterait dans la reconnaissance, par le législateur, d'un Etat alsacien-lorrain ; mais seulement de dispositions juridiques prises en application d'autres dispositions antérieures et qu'elles contredisent.

rents, aux mêmes résultats que Laband et nous affirmons avec lui, que partout où il est question dans la loi du 1er juin 1870, de la nationalité d'Etat, on doit entendre en Alsace-Lorraine, la nationalité d'Empire, *à condition que cette substitution soit réellement possible*, ce qui exclut les différents cas indiqués précédemment.

Voyons les principaux modes d'acquisition et de perte de la nationalité d'Empire en Alsace-Lorraine, c'est-à-dire de la nationalité d'Etat de la loi du 1er juin 1870 (1). Ces modes sont : la naissance, le mariage, l'Admission et la Naturalisation.

En premier lieu, la *naissance*. La règle (2) est que l'enfant légitime prend l'indigénat de son père et l'enfant naturel celui de sa mère (3). L'enfant acquiert la nationalité de son père ou de sa mère, abstraction faite du lieu de sa naissance. Est assimilé à l'enfant légitime, sous le rapport de la nationalité, l'enfant déclaré légitime (4) ou issu d'un mariage putatif (5)

(1) *Bundesgesetzblatt*, 1870, p. 355 ; *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1873, p. 8.

(2) Art. 3 de la loi du 1er juin 1870.

(3) La filiation légitime du Code civil allemand est l'objet du titre II de la section II du livre IV de ce Code. Mais une restriction à ces prescriptions est apportée par l'article 18 de la loi d'introduction.

(4) La déclaration de légitimité est réglementée par le paragraphe II du titre VII de la section II du livre IV du Code civil allemand. En Alsace-Lorraine, elle est, en vertu de l'article 1723, de la compétence du Chancelier, c'est-à-dire du Statthalter, son successeur juridique. Voir aussi l'ordonnance du 1er novembre 1899.

(5) Art. 1699.

ou légitimé (1). L'enfant trouvé est sujet de l'Etat où il a été trouvé (2). Quant à l'adoption, elle n'a aucune influence sur l'indigénat (3).

En second lieu le *mariage* (4). D'après l'art. 5 de la loi du 1er juin 1870 et d'une façon générale, d'après la plupart des législations, la femme mariée prend la nationalité de son mari. Pour être valable, le mariage contracté dans l'Empire, doit revêtir les formes prescrites par le Code civil allemand. A l'étranger, ce sont les dispositions de la loi du 4 mai 1870 (5) et spécialement les art. 2 et 40 de cette loi, qui s'appliquent.

Ensuite l'*Admission*. Elle ne concerne que les Allemands en possession d'une nationalité d'Etat et désireux d'acquérir un autre indigénat de même nature ou la nationalité d'Empire en Alsace-Lorraine. L'Admission est accordée à tout sujet d'un Etat particulier qui en fait la demande, à condition toutefois de prouver au préalable qu'il en est national et a élu domicile dans le pays où il sollicite l'Admission. Le refus de cette dernière peut avoir lieu (6) dans les nombreux cas indiqués par les art. 20 et suivants de

(1) Les règles de la légitimation sont contenues dans le paragraphe Ier, titre III, section II, livre IV du Code civil allemand ; mais ces règles souffrent une modification par l'article 22 de la loi d'introduction du Code civil.

(2) CAHN, *Das Reichsgesetz über die Erwerbung und die Verlust der Reichs- und Staatsangehœrigkeit* (1908), p. 33 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 20, et BRUCK, o. p., t. I, p. 51.

(3) Art. 2, § 2 de la loi du 1er juin 1870.

(4) Art. 5.

(5) *Reichsgesetzblatt*, 1870, p. 599.

(6) Art. 7 de la loi du 1er juin 1870.

la loi du 1er novembre 1867 (1) concernant la migration à l'intérieur du territoire de la Confédération allemande du Nord. Dans ces hypothèses, les Etats particuliers et l'Empire en Alsace-Lorraine peuvent, en vertu de l'art. 7 de la loi du 1er juin 1870, refuser l'Admission à tout nouvel arrivant, ou la continuation de séjour à une personne déjà établie. Toutefois, il leur est toujours loisible de ne pas user de cette prérogative. Les conflits relatifs à l'Admission, sont tranchés dans les différents Etats, par les Tribunaux administratifs, quand ils en possèdent et en Alsace-Lorraine, faute de dispositions spéciales à ce sujet, par le Chancelier de l'Empire (2).

Enfin, la *Naturalisation* est le dernier mode d'acquisition de la nationalité. Elle est applicable aux étrangers seuls et subordonnée à la réalisation par eux des différentes conditions énumérées dans l'art. 8 de la loi du 1er juin 1870, sans que l'Etat membre sollicité, puisse jamais les en dispenser (3). Au contraire, il est toujours loisible à celui-ci de poser, dans cette intention, des règles plus sévères et plus nombreuses et même de refuser purement et simplement la naturalisation demandée ; car l'étranger n'a aucun droit à la nationalité (4). Les exigences mentionnées dans l'art. 8 sont les suivantes : l'aspirant à la naturalisation doit : 1° posséder la capacité de disposer

(1) *Bundesgesetzblatt*, 1867, p. 55.

(2) Bruck, o. p., t. I, p. 54 ; Laband, o. p., t. I, p. 265.

(3) Cette opinion est celle de la grande majorité des auteurs.

(4) Laband, o. p., t. I, p. 265 ; Bruck, o. p., t. I, p. 55. Pour les conditions particulières exigées par les différents Etats, voir Cahn, o. p., p. 70.

de sa personne ou à défaut de cette dernière, l'autorisation de son père, tuteur ou curateur ; 2° avoir mené une vie antérieure, honorable, exempte de toute condamnation ; 3° posséder un domicile ou seulement un asile chez autrui dans la localité de son futur établissement ; 4° être en mesure de pourvoir à son entretien et à celui de sa famille. C'est à l'étranger qu'il appartient de prouver l'existence à son profit de ces différentes conditions. D'autre part, l'autorité supérieure est tenue de requérir l'avis préalable du Conseil municipal ou de l'Union hospitalière du lieu, où la personne à naturaliser, a l'intention de s'établir.

L'Admission et la Naturalisation constituent de véritables actes juridiques bilatéraux (1) ; car elles exigent de la part de ceux qui en font la demande, l'acceptation de la nationalité qui leur est octroyée. En fait, cette acceptation qui précède toujours la concession d'indigénat a lieu par requête adressée à l'autorité locale, et en Alsace-Lorraine aux Kreisdirektoren excepté à Metz et à Strasbourg où elle doit être soumise aux Directeurs de police. L'Admis-

(1) L'opinion qui voit dans ces actes des actes juridiques bilatéraux est celle de la majorité des auteurs. Nous citerons parmi eux : LABAND, o. p., t. I. p. 261 ; LŒNING, o. p., p. 246 ; SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht*, t. I, p. 275, note 13 ; REHM, dans les *Annales de Hirth*, 1885, p. 118 ; JELLINEK, *System der Subjektiven œffentlichen Rechte*, p. 199 D'autres auteurs soutiennent le contraire ; ce sont : G. MEYER, o. p., p. 218 ; ZORN, o. p., t. I, p. 357 ; OTTO MAYER, dans l'*Archiv für œffentliches Recht*, t. III, p. 46 ; ARNDT, o. p., p. 67 ; LEONI, o. p., 1re partie, p. 20. Signalons comme ayant adopté une opinion intermédiaire : BRUCK, o. p., t. I, p. 53, qui voit dans l'Admission et la Naturalisation des actes *administratifs* bilatéraux.

sion et la Naturalisation sont accordées sous forme de document écrit par l'autorité administrative supérieure (1) et par les Bezirkspræsidenten en Alsace-Lorraine. Elles commencent seulement à courir du jour de leur notification aux intéressés. D'autre part, elles peuvent avoir lieu, dans certains cas d'une façon tacite (2) c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recourir pour cela à l'autorité compétente. C'est en particulier lorsqu'un étranger vient à entrer officiellement au service public d'un Etat confédéré ou de l'Empire en Alsace-Lorraine et qu'il a reçu un certificat de nomination ne formulant aucune réserve sur le maintien de sa nationalité antérieure (3). L'art. 9 de la loi du 1er juin pose effectivement en principe, que l'étranger engagé par l'Empire devient national de l'Etat membre où se trouve son domicile de service. Tout changement postérieur sous le rapport de ce dernier n'a plus aucune influence sur la nationalité. Si l'étranger, investi d'une fonction publique, est domicilié en dehors du territoire fédéral, il n'acquiert plus, en vertu de la loi du 20 décembre 1875 (4), la nationalité d'Etat, ni l'indigénat d'Empire en Alsace-Lorraine. Cependant,

(1) Art. 6 de la loi du 1er juin 1870.

(2) Ces cas sont énumérés par LABAND, o. p., t. I, p. 267 et s.; G. MEYER, o. p., p. 221; LEONI, o. p., 1re partie, p. 28; BRUCK, o. p., t. I, p. 55.

(3) Les principales autorités compétentes pour employer dans les services publics des étrangers en Alsace-Lorraine sont : l'Empereur, le Statthalter, le Ministère et les différentes autorités administratives. Voir LEONI, o. p., p. 29, et BRUCK, o. p., t. I, p. 55.

(4) *Reichsgesetzblatt*, p. 324.

s'il venait à toucher un traitement de la Caisse fédérale, la demande de nationalité faite par lui, ne saurait être refusée. Les effets de l'Admission et de la naturalisation s'étendent à la femme du requérant et à ses enfants mineurs placés sous l'autorité de la puissance paternelle, ce qui exclut par conséquent les filles mariées n'ayant pas encore atteint l'âge de la majorité.

La perte de la nationalité, peut résulter du mariage, du congé (*Entlassung*), d'une déclaration de l'autorité compétente, enfin d'un séjour prolongé à l'étranger (1).

La légitimation en conférant à l'enfant, l'indigénat de son père, peut donc lui enlever celui qu'il tient de sa mère, comme enfant naturel et l'investir d'une nationalité étrangère, si l'auteur de ses jours est étranger (2).

Le mariage, dont l'effet pour la femme est l'acquisition de l'indigénat de son mari, est donc lui aussi, susceptible de faire perdre à celle-ci, la nationalité d'Etat, au profit d'une nationalité extra-allemande, quand son conjoint n'est pas sujet de l'Empire (3).

Le congé sur demande (*Entlassung auf Antrag*), ou troisième mode de perte de la nationalité, est un acte juridique bilatéral (4), assujetti à la forme écrite

(1) Art. 13 de la loi du 1er juin 1870.
(2) Art. 13, nº 4.
(3) Art. 13, nº 5.
(4) Les opinions des auteurs sont ici les mêmes qu'au sujet de l'Admission et de la Naturalisation, car le congé est l'acte inverse de ces dernières.

et émanant de l'autorité administrative supérieure représentée dans le Reichsland par les Présidents de District. Pour l'obtenir, il faut en faire la demande (1) et jouir de la faculté de disposer de sa personne, ou posséder à son défaut l'assentiment de son père, de son tuteur ou de son curateur. Dans le Pays d'Empire, leur autorisation est subordonnée à l'acceptation du Tribunal des Tutelles (*Vormundschaftsgericht*), excepté dans les cas où le congé des enfants mineurs, est la conséquence de celui de leurs parents. En outre, la précédente juridiction ne doit jamais statuer sans avoir entendu au préalable, les représentants du pupille et le pupille lui-même, s'il est âgé de quatorze ans (2). La perte de la nationalité commence à exister, en vertu de l'article 18 de la loi du 1er juin 1870 de l'instant de la réception par le sollicitant de l'acte de congé. Le même article ajoute encore qu'elle est nulle et non avenue, si dans le délai de six mois qui suit la délivrance de ce document, l'émigrant n'a pas transporté son domicile hors du territoire fédéral ou n'a pas acquis l'indigénat d'un autre Etat particulier ; suivant l'article 19, le congé s'étend, à moins de prescriptions formelles contraires, à la femme du requérant et à ses enfants mineurs, encore soumis à la puissance paternelle.

Des règles différentes s'appliquent en pareille matière, suivant qu'il s'agit d'un congé en vue d'une

(1) Les règles relatives à cette demande sont les mêmes qu'en matière d'Admission et de Naturalisation.

(2) Art. 1827 et 1847 du Code civil allemand.

migration à l'intérieur ou d'une libération en vue d'un établissement à l'étranger. Le premier doit, en vertu de l'article 15, être refusé au national s'il ne parvient à prouver qu'il est devenu sujet d'un autre Etat confédéré. L'acte écrit de constatation lui est toujours délivré sans frais (1). Quant au second congé, il n'est pas accessible à tous les ressortissants des collectivités membres de l'Empire. Une certaine catégorie ne peut l'obtenir sans prouver, au préalable, l'acquisition d'une autre nationalité d'Etat particulier. Ce sont, en général, les individus capables d'y trouver un moyen de se soustraire aux service, charges et obligations militaires (2). Mais, s'ils venaient à faire la preuve demandée, la libération devrait nécessairement leur être accordée. Enfin, il est toujours loisible à l'Empereur, au cas de guerre, de fixer par voie d'ordonnance des conditions spéciales à une semblable obtention (3).

A la différence du congé, la déclaration d'extinction de nationalité constitue un acte juridique unilatéral. Elle émane de l'Etat membre ou de l'Empire en Alsace-Lorraine et ne peut avoir lieu que dans les cas strictement déterminés par les articles 20 et 22 de la loi du 1er juin 1870. En vertu du premier de ces articles, elle pourra se produire chaque fois que des Allemands domiciliés à l'étranger refuseront d'obéir, dans le délai indiqué, à l'injonction formelle de l'Empereur, de revenir dans leur pays en cas

(1) Art. 24, 1re partie.
(2) Art. 15, 2e partie.
(3) Art. 17.

d'hostilités ou de menaces d'hostilités. D'après l'article 22, cette déchéance pourra encore être prononcée, lorsque des sujets de l'Empire entrés au service d'Etats étrangers, sans l'autorisation de leur gouvernement, ne se seront pas rendus à l'invitation de se démettre de leurs fonctions dans le délai fixé.

L'organe compétent en pareille matière est l'autorité centrale du pays intéressé et le Ministère en Alsace-Lorraine. La déchéance encourue par celui qui contrevient aux dispositions précédentes, ne vise que la nationalité de l'Etat, dont il est le ressortissant et non les autres indigénats des différents Etats confédérés. Elle n'implique nullement, comme l'ont prétendu certains auteurs (1) l'impossibilité pour le réfractaire d'acquérir à l'avenir l'une de ces nationalités, sans l'assentiment du Bundesrat. Ce qui le prouve, ce sont les art. 20 et 21 dans lesquels l'expression de nationalité d'Etat est toujours employée au singulier. C'est ensuite la loi du 6 mai 1890 qui, en abrogeant celle du 4 mai 1874, supprime par le fait, la privation générale de tous les indigénats prononcée par cette dernière. C'est enfin la science du droit elle-même dont l'esprit est toujours favorable à l'interprétation restrictive des textes douteux. En vertu d'un principe analogue, il faut admettre que la déchéance encourue ne s'applique

(1) Cette opinion est celle de LABAND, o. p., t. I, p. 278 ; ZORN, o. p., t. I, p. 368. L'opinion contraire est celle de LEONI, o. p., t. I, p. 27 ; BRUCK, o. p., t. I, p. 59 ; G. MEYER, o. p., p. 231, renvoi (4) ; SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht*, p. 288. Une opinion intermédiaire est adoptée par CAHN, o. p., p. 145.

pas à la femme, ni aux enfants mineurs de l'insoumis (1).

Un séjour ininterrompu de dix années à l'étranger (2) est également susceptible de faire perdre à un individu sa nationalité d'Etat ou la nationalité d'Empire en Alsace-Lorraine. Ce laps de temps commence à courir de l'instant où l'émigrant a quitté le territoire fédéral, ou bien s'il a été mis en possession d'un passeport (*Reisepapier*) ou d'un certificat de domicile (*Heimatsschein*) à compter du jour de la péremption de ces papiers. Pour être efficace, l'absence doit impliquer de la part de l'absent, l'idée d'abandon de son indigénat primitif et doit par conséquent se poursuivre sans aucune discontinuité. C'est là, la raison pour laquelle l'expatrié est tenu pendant une période de dix années consécutives de s'abstenir de tout acte interruptif, comme celui de venir passer quelque temps en territoire fédéral, ou celui de s'inscrire sur le registre matricule d'un consulat national. Ce séjour souffre dans ces hypothèses, un arrêt momentané et ne recommence à courir que du moment ou le sujet de l'Empire quitte à nouveau le sol de celui-ci, où du jour qui suit sa radiation du registre consulaire (3).

(1) Zorn, o. p., t. I, p. 367 ; G. Meyer, o. p., p. 227 ; Leoni, o. p., t. I, p. 27 ; Bruck, o. p., t. I, p. 59, sont de cet avis. L'opinion contraire est soutenue par Cahn, o. p., p. 145.

(2) Les pays de protectorat ne sont pas considérés comme pays étrangers.

(3) En vertu de l'article 23, tout Allemand qui sert un pays étranger avec l'autorisation de son gouvernement conserve sa nationalité d'Etat.

L'extinction ne se produit à l'égard de la femme et des enfants mineurs de l'absent, en dehors des filles mariées ou qui l'ont été, que si ces personnes ont suivi le chef de famille à l'étranger. Il est, en outre, toujours possible à l'Empereur de réduire de dix à cinq années, par des traités internationaux (1), le délai prescrit en pareille matière. Mais dans cette hypothèse, l'Allemand expatrié doit résider sans interruption, pendant toute la durée nécessaire, sur le territoire de l'Etat contractant et être devenu sujet de celui-ci (2).

Quand la privation de la nationalité résulte de ce dernier mode, la réacquisition de celle-ci par ceux qui l'ont perdue est considérablement facilitée. En vertu de l'article 21 *in fine*, tous les indigénats des Pays confédérés ou de l'Empire en Alsace-Lorraine sont offerts à ces individus, à condition, pour eux, de recourir d'abord, non à la Naturalisation, procédé particulier aux étrangers, mais à l'Admission réservée spécialement aux sujets de l'Empire. Toutefois, cette mesure de faveur n'est octroyée qu'à ceux qui sont revenus se fixer en territoire allemand et n'ont pas acquis depuis leur départ d'autre nationalité étrangère. Ces conditions étant remplies, les Etats particuliers sont tenus d'accorder l'Admission à quiconque la leur demande et de délivrer par voie administrative l'acte qui la constate. Pour des raisons de dignité, toutefois, le législateur a dispensé de cette obligation

(1) Voir, au sujet des traités ainsi conclus, CAHN, o. p., p. 176.
(2) Art. 21, § 3.

l'Etat même du ressortissant qui a répudié son indigénat. Mais celui-là peut toujours, si bon lui semble, ne pas user de cette faculté et même dispenser son ancien national de toute réintégration, pourvu cependant que celui-ci ne soit pas déjà devenu sujet d'un Etat étranger (1).

Une erreur manifeste de Bruck (2) est certainement de considérer l'Option comme un dernier moyen de perte de la nationalité. Au contraire, il apparaît d'une façon évidente qu'il y a là, en réalité, un mode de conservation d'un indigénat compromis. On ne saurait dire, en effet, que les Alsaciens-Lorrains, en usant de cette faculté contenue dans l'article 2 du Traité de Francfort, ont perdu de ce fait la nationalité allemande qu'ils ne possédaient pas et n'avaient jamais possédée. Cela est vrai, même de ceux qui optèrent postérieurement au 2 mars 1871, époque à laquelle la cession territoriale de l'Alsace-Lorraine est devenue définitive et antérieurement au 1er octobre 1872, date extrême fixée pour la validité de l'Option (3) ; cette dernière agissant toujours, selon nous, avec effet rétroactif (4).

(1) Art. 21, § 4.

(2) Bruck, o. p., t. I, p. 61.

(3) Cette époque fut reculée au 1er octobre 1873 pour les Alsaciens-Lorrains se trouvant hors d'Europe, par la Convention additionnelle au Traité de Francfort du 11 décembre 1871 (art. 1er).

(4) C'est l'opinion de Cogordan, *La Nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 2e éd., 1890, p. 369 ; Hepp, *Du droit d'Option des Alsaciens-Lorrains pour la nationalité française*, (1872), et G. May, *Le Traité de Francfort*, (1909). C'est encore l'avis de la jurisprudence française (Jugement du Tribunal de Nancy du 31 août 1871 et Jugement du Tribunal de Vesoul du 19 juillet 1871). La doctrine allemande s'est enfin rangée, elle aussi, à cette manière de voir.

Nous dirons relativement à cette mesure, que deux conditions avaient été posées pour sa validité. La première était de faire une déclaration d'Option, en Alsace-Lorraine, devant les Kreisdirektoren, excepté à Metz ou à Strasbourg où ces derniers avaient été remplacés par les Directeurs de police (1). La seconde était de transporter son domicile à l'étranger (2).

Un point qui donna lieu à des interprétations différentes de la part des gouvernements français et allemands fut celui de savoir quelles allaient être les personnes assujetties à l'Option pour conserver leur indigénat ou plus exactement quels étaient les individus atteints par l'annexion dans leur nationalité. Tout le monde reconnaît aujourd'hui que la cession d'un territoire entraîne toujours la dénationalisation de ses habitants ; mais ce qui reste discuté, c'est le sens qu'il faut attribuer au mot : « habitants » (3). Comme il n'y a aucune règle à ce sujet, en droit international, on admet généralement que c'est au traité à se prononcer en cette matière, c'est du reste ce qu'a fait l'Acte de Francfort dans son article 2 ; et la Convention additionnelle du

(1) En France elle eut lieu devant les maires et à l'étranger devant les consuls ou agents consulaires français. En Allemagne, ce fut devant ces derniers représentants ou devant certains fonctionnaires institués à cet effet.

(2) Il y eut tout d'abord incertitude sur le point de savoir si ce transfert devait avoir lieu en France ou à l'étranger. Aujourd'hui, on s'accorde généralement à admettre qu'il suffit que ce soit à l'étranger.

(3) C'est tantôt l'origine ou la naissance qui sert de base à cette détermination, tantôt le domicile, tantôt enfin la combinaison de ces deux éléments.

11 décembre qui élargit le sens primitif donné par le traité (1). Dans son art. 1 cette dernière entend effectivement par **habitants,** *tous les individus originaires des territoires cédés.* Et cependant, c'est la détermination des personnes dénationalisées qui fut l'objet de la plus sérieuse divergence de vue, entre les deux gouvernements. D'après les autorités et les jurisconsultes allemands, trois groupes de sujets devaient changer de nationalité ; c'étaient 1° les originaires des provinces annexées encore domiciliés dans ces dernières ; 2° les originaires ayant leur domicile à l'étranger ; 3° les domiciliés, abstraction faite de leur origine (2). De son côté, le pouvoir central en France, consentait bien à reconnaître le changement de nationalité chez les deux premières catégories d'individus indiquées ; mais il se refusait à l'admettre chez la troisième qui, étant restée française, n'avait pas besoin de recourir à l'Option pour conserver son

(1) L'article 2 du Traité de Francfort stipulait en effet que les individus originaires d'Alsace-Lorraine et domiciliés dans ce pays étaient tenus de recourir à l'Option pour rester Français. L'article 1er de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871 étendit la formalité à tous les originaires, abstraction faite du lieu de leur domicile. Voir, au sujet de ces changements et des interprétations différentes de l'article 1er de la Convention additionnelle, ainsi que des relations diplomatiques engagées à leur propos : Hepp, o. p. ; Cogordan, o. p., p. 359 et s., et G. May, o. p., p. 145 et s. Pour les documents officiels en cette matière, consulter Villefort : *Recueil des Traités, Conventions, Lois et Décrets concernant la paix avec l'Allemagne*, 1872-1879.

(2) Cette division tripartite fut établie par la circulaire du President superieur Von Mœller, en date du 7 mars 1872. Approuvée par le Gouvernement allemand, elle fut confirmée au Gouvernement français par la dépêche du 1er septembre 1872 du comte d'Arnim à M. de Rémusat. (*Journal officiel* du 14 septembre 1872 et *Strassburger Zeitung*, n° 80.)

indigénat. Il s'appuyait pour cela et avec juste raison, selon nous, sur le texte de la Convention additionnelle qui visait seulement les individus originaires des territoires cédés.

Pour soutenir la manière de voir de leur gouvernement, les auteurs allemands font encore appel aujourd'hui, à la suite du Comte d'Arnim, leur plénipotentiaire, à un principe de droit international. Ils prétendent que la cession d'un territoire entraîne d'une façon nécessaire, la dénationalisation de tous les individus qui l'habitent. Cela est si vrai, disent-ils, qu'il aurait été superflu de l'insérer dans le Traité de Francfort. Aussi n'est-ce pas dans cette intention qu'a été rédigé son art. 2 (1), ni l'art. 1 de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871 ; mais uniquement pour fixer les conditions à remplir par une certaine catégorie de personnes pour rester françaises (2). Enfin, ajoutent ces écrivains, l'art. 5 des Préliminaires de Versailles qui parle de la liberté d'émigration des *habitants* des territoires cédés, est la meilleure preuve qu'on puisse en donner.

De tels arguments sont facilement réfutables A l'encontre de la doctrine germanique, nous ferons valoir que si le droit international admet la dénationalisation des habitants des territoires cédés, il ne dit nulle part ce qu'il faut entendre par le mot *habitants*. C'est aux cocontractants eux-mêmes à en dé-

(1) Lœning, o. p., p. 197, et les auteurs cités par lui ; Bruck, o. p., t. I, p. 62.

(2) Toutes ces considérations étaient contenues dans la dépêche du comte d'Arnim.

terminer le sens dans le Traité de paix. Or, tandis que certains l'ont fait en prenant pour base le domicile, d'autres, le domicile et l'origine, la Convention du 11 décembre s'en est tenue uniquement à cette dernière.

D'après elle, les individus « originaires des territoires cédés », peuvent opter pour conserver leur nationalité, ce qui revient à dire que ceux-là seuls subissent la dénationalisation.

Pour être logique, il est également impossible de donner aux textes précités la même interprétation que les écrivains allemands. Dans ce cas, en effet, on ne comprendrait plus, pourquoi les individus menacés dans leur indigénat, autres que les originaires ne bénéficieraient pas de la faculté d'Option (1). D'ailleurs, comme le fait remarquer avec juste raison, G. May, si réellement le domicile était décisif au point de vue du changement de la nationalité, il est fort surprenant qu'on n'ait pas parlé dans le Traité, des domiciliés en même temps que des originaires. L'argument tiré de l'article 5 est bien moins topique encore ; car s'il parle d'habitants, il ne dit nulle part dans quelle acception, ce terme doit être pris.

A l'arbitraire de la fixation d'un principe injustifiable, le gouvernement vainqueur ajouta encore l'illogisme d'une application inconséquente. Puisque d'après lui, les domiciliés changeaient d'indigénat, il aurait donc été rationnel de leur imposer, comme aux originaires, une déclaration d'Option. Or, c'est

(1) C'est l'opinion de G. May, o. p., p. 155.

précisément, ce qu'il ne fit pas. L'administration les contraignit bien à transporter leur domicile en territoire français ; mais de déclaration, il ne fut pas question. Comme on le voit, rien n'est moins cohérent, ni plus contradictoire qu'une semblable manière d'agir (1).

L'Option des mineurs fut à son tour l'objet d'une nouvelle controverse de la part des gouvernements antagonistes. D'après l'autorité et les jurisconsultes germaniques, il n'y avait pas d'Option possible pour les mineurs non émancipés. Celle de leurs représentants (père ou tuteur) pouvait seule entraîner la leur par voie de conséquence. Quant aux émancipés, leur situation différait suivant qu'ils étaient nés ou non dans les provinces annexées. Dans le premier cas, on leur reconnaissait la même incapacité qu'aux autres mineurs ; dans la seconde hypothèse, au contraire, ils étaient assimilés aux majeurs et possédaient comme eux, la faculté d'opter (2).

Il va sans dire qu'une théorie, aussi peu fondée, ne pouvait rencontrer l'adhésion du gouvernement français qui reconnaissait au contraire à tous les mineurs le droit d'opter, sous réserve toutefois pour les non émancipés d'avoir obtenu au préalable, l'assen-

(1) L'opinion allemande est exposée et soutenue particulièrement par Lœning, o. p., p. 222.

(2) Cette distinction fut encore l'œuvre d'une circulaire, en date du 16 mars 1872, du Président supérieur Von Mœller. Elle fut signifiée au Gouvernement français par une dépêche du 15 juillet 1872 du Représentant de l'Allemagne à M. de Rémusat. (*Journal officiel*, 14 septembre 1872, et *Strassburger Zeitung*, n° 80.)

timent de leurs représentants légaux. Comment notre diplomatie aurait-elle pu ratifier cette distinction pour les mineurs, alors que les plénipotentiaires allemands se refusaient à l'admettre au profit des majeurs ? Comment aurait-elle approuvé sous un angle aussi restreint le critérium de l'origine, quand l'administration germanique s'opposait à l'étendre à tous les dénationalisés ? Et le fondement de cette doctrine, lui-même, que les jurisconsultes d'outre-Rhin prétendent trouver dans l'incapacité qui frappe le mineur en droit civil français, n'est-il pas également inadmissible ? Il ne faut pas oublier en effet que si le mineur est incapable, il l'est principalement au point de vue de ses biens et que cette situation lui est faite uniquement pour le protéger et non pour amoindrir sa liberté individuelle.

Disons enfin que l'ordonnance impériale du 15 novembre 1880 créait une Commission spéciale pour statuer sur la validité des Options. Après avoir pris connaissance de ses décisions, le Statthalter fut appelé à se prononcer, à cette époque, sur l'existence de la nationalité française au profit des Alsaciens-Lorrains dans les nombreux cas où elle avait été contestée.

Les devoirs occasionnés par l'indigénat d'Empire ne sont pas différents de ceux qui résultent de la nationalité en général. Ils ont pour objet, l'obéissance et la fidélité à l'Etat allemand. Contrairement à ce qui existe pour les autres sujets de celui-ci, les Allemands du Reichsland ne sont pas tenus à ces devoirs à la fois envers l'Empire et la collectivité dont ils sont les ressortissants, puisque l'Al-

sace-Lorraine n'est pas un Etat (1) ; mais uniquement envers le premier. Toutefois, ces obligations regagnent en intensité ce qu'elles perdent en quantité. Le devoir d'obéissance d'abord porte, pour les Alsaciens-Lorrains, non seulement sur les différentes matières fédérales communes à tous les Allemands ; mais encore sur toutes celles réservées ailleurs à la compétence des Etats particuliers. D'autre part, en dehors de tous actes nuisibles à l'Empire, dans sa personne, dans sa sécurité extérieure, dans sa Constitution, dans son territoire et enfin dans ses organes ou représentants, le devoir de fidélité ensuite, interdit d'une façon spéciale aux Alsaciens-Lorrains, toute tentative hostile à l'égard des autorités particulières de l'Empire dans le Reichsland et leur défend d'entrer au service (public) de l'étranger, sans l'autorisation du gouvernement impérial (2). Quant à l'obligation de n'accepter ni insigne, ni décoration d'un autre pays qu'avec le consentement de l'autorité (3) ; elle ne découle pas, comme le prétendent certains jurisconsultes, du devoir de fidélité, mais plutôt de celui d'obéissance (4).

A côté des obligations, l'indigénat donne encore naissance à des droits. Ce sont : 1° le droit à la protection ; 2° le droit au domicile et 3° le droit de participer à l'organisation politique de l'Etat.

Le premier est la contrepartie du devoir de fidélité.

(1) Il va sans dire que la doctrine contraire est celle de Leoni.
(2) Art. 22 de la loi du 1er juin 1870.
(3) Art. 360, n° 8 du Code pénal.
(4) Leoni, o. p., I. partie p. 23 ; Bruck, o. p., t. I, p. 69.

Il existe aussi à l'étranger où il est consacré d'une façon spéciale au profit de tous les sujets de l'Empire et par conséquent des Alsaciens-Lorrains par l'art. III § 6 de la Constitution allemande. Mais tandis que les ressortissants des Etats membres ont encore droit à la protection de ces derniers, hors du territoire fédéral, lorsque ceux-ci sont en mesure de la leur procurer (1), les nationaux dans le Reichsland doivent nécessairement se contenter de celle de l'Empire. Cette dernière est exercée par l'Office des affaires étrangères, les Ambassades et les Consulats. La même immunité appartient à l'intérieur aux Alsaciens-Lorrains qui peuvent en user, même contre les propres organes de l'Empire. Vis-à-vis des autorités judiciaires, ils jouissent des recours que nous avons indiqués précédemment et ont même qualité pour saisir le Bundesrat de leurs réclamations (2). Comme moyens de défense à mettre en œuvre contre les agents de l'administration, ils possèdent le recours gracieux, le recours hiérarchique et le recours contentieux (3).

(1) Certains Etats, par raison d'économie, n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec l'étranger et n'ont ni Ambassades, ni Consulats. Dans ce cas, c'est l'Empire qui se substitue à eux et les remplace hors de son territoire près de leurs nationaux.

(2) Art. 77 de la Constitution de l'Empire.

(3) Les stipulations des art. 7 et 44 de la loi du 10 mai 1838 (Bulletin des lois t. 16, série 9, n° 7.378) autorisant le premier, les Conseils généraux, le second, les Conseils d'arrondissements à adresser par l'intermédiaire de leur Président, soit au Ministre de l'Intérieur dans le premier cas, soit au Préfet dans le second, les réclamations administratives, concernant leur département ou leur arrondissement, sont restées en vigueur en Alsace-Lorraine Le Ministère a seulement remplacé le Ministre de l'Intérieur dans la connaissance de ces réclamations.

Le droit au domicile accessoire naturel du premier a son fondement dans le devoir d'obéissance. En effet, si l'Etat veut que ses ressortissants exécutent ses ordres, il doit nécessairement leur assurer un domicile inviolable sur son propre territoire. De ce principe, découle pour lui l'impossibilité juridique d'expulser ou d'extrader ses nationaux (1).

Le droit au domicile a fait l'objet d'une reconnaissance officielle de la part de la loi du 1er novembre 1867 qui consacre la liberté de migration à l'intérieur de la Confédération. Cette loi et le principe qu'elle contient, ont été appliqués à l'Alsace-Lorraine par le document législatif du 8 janvier 1873.

Mais la liberté pour un Allemand d'élire domicile dans n'importe quelle partie de l'Empire souffre en réalité d'après la loi du 1er novembre 1867, deux exceptions sérieuses, quand le national vient à s'établir dans un Etat particulier autre que le sien.

En premier lieu, une commune peut toujours s'opposer au transfert chez elle du domicile d'un sujet allemand, si elle parvient à prouver que celui-ci n'a pas les forces nécessaires pour travailler à son entretien et à celui de sa famille et qu'il ne peut y suppléer par une fortune personnelle ou une pension que des parents, tenus à l'assistance, seraient obligés de lui verser. L'appréhension d'une pauvreté future ne saurait toutefois légitimer une semblable interdiction de la part du Conseil municipal (2). La

(1) Art. 9 du Code pénal.
(2) Art. 4 de la loi du 1er novembre 1867.

commune pourrait en outre se refuser à la continuation du séjour d'un nouvel arrivé, si après son établissement, mais avant l'acquisition par lui d'un domicile de secours dans la localité, il venait à être obligé de recourir à l'Assistance publique de cette dernière. Mais, il est nécessaire à celle-ci de prouver au préalable que le besoin de secours était dû à une toute autre cause qu'à une incapacité passagère de travail (1). Grâce à l'introduction en Alsace-Lorraine par la loi du 8 novembre 1909 (2), de la loi d'Empire du 30 juin 1908 (3) modifiant la loi sur le domicile de secours (*Unterstützungswohnsitz*) (4), il n'y a plus aujourd'hui sous le rapport de l'acquisition de ce domicile, aucune différence entre les Alsaciens-Lorrains et les autres sujets de l'Empire (5).

En second lieu, l'établissement du domicile peut encore être refusé à titre pénal dans plusieurs hypothèses (6). C'est tout d'abord en cas d'interdiction de séjour, quand un individu a été placé sous la surveillance de la police, auquel cas son droit d'habitation est limité à un certain cercle (7) et quand des détenus ont été congédiés provisoirement (8). Dans cette dernière hypothèse, ils ne peuvent quitter,

(1) Art. 5 de la loi du 1er novembre 1867.
(2) *G.-B. f. Els.-Loth.*, 1909, p. 105.
(3) *Reichsgesetzblatt*, 1908, p. 377.
(4) Cette loi sur le domicile de secours est entrée en vigueur en Alsace-Lorraine le 1er avril 1910.
(5) Art. I.
(6) Art. 3 de la loi du 1er novembre 1867.
(7) Art. 38 et 39 du Code pénal d'Empire.
(8) Art. 29 du Code pénal.

pendant plus de quarante-huit heures, l'endroit qu'on leur a assigné comme lieu de résidence, ni demeurer plus longtemps dans une autre localité. C'est ensuite quand des personnes ont été condamnées pour mendicité ou vagabondage répétés dans n'importe quel Etat particulier (*in jedem anderen Bundesstaat*) durant les douze mois qui précèdent leur établissement dans un autre pays confédéré. Ici encore les diverses collectivités membres de l'Empire ou ce dernier en Alsace-Lorraine ont toute latitude pour s'opposer à un transfert chez eux du domicile de ces individus (1).

Enfin, le droit de participer, à l'organisation politique de l'Etat, n'est pas un droit qui résulte nécessairement de la nationalité. Il peut faire totalement défaut dans les Etats monarchiques. En outre dans les démocraties, il n'appartient pas non plus à tous les sujets puisque jusqu'à ce jour les femmes et les enfants en ont été dépourvus. En Alsace-Lorraine l'indigénat d'Empire ne confère l'exercice des droits politiques qu'aux Allemands majeurs de sexe masculin. Nous avons vu antérieurement qu'en vertu des lois du 6 juin 1895 et du 15 juillet 1896, ils étaient appelés à élire les membres du Conseil municipal, des Assemblées de Cercle et de District, c'est-à-dire à prendre part à l'organisation de la Commune, du Kreis et du Bezirk. A ce propos, nous avons observé que ce n'était pas là seulement une prérogative particulière aux Alsaciens-Lorrains, mais

(1) Leoni, o. p., I partie, p. 35 ; Brück, o. p., t. I, p. 67 ; Cahn, o. p., p. 63.

un droit général commun à tous les Allemands du Reichsland. Quant à la faculté de contribuer à l'organisation constitutionnelle de l'Empire, ils l'ont encore au même titre que les autres sujets de celui-ci; elle se traduit par le privilège de nommer les députés au Reichstag. Enfin, ils possèdent le droit de choisir indirectement les membres du Landesausschuss.

CHAPITRE III

Y a-t-il une administration alsacienne-lorraine ?

Nous savons déjà que la Terre d'Empire forme au point de vue financier, une personne morale du droit privé. Mais s'en suit-il nécessairement qu'elle posséde une administration autonome ? A cette question, il faut encore répondre non. Il y a bien en réalité deux administrations distinctes dans le Reichsland : l'une fédérale commune à tous les Etats membres, l'autre spéciale propre au Pays d'Empire. Mais, tandis que cette dernière constitue chez les groupements confédérés, une *administration d'Etat*, elle n'est en Alsace-Lorraine qu'une *administration particulière de l'Empire* (1). De même tous les fonctionnaires de cette province sont fonctionnaires d'Empire et non comme dans les collectivités membres, les uns employés fédéraux, et les autres employés d'Etat. Toutefois les fonctionnaires d'Empire en Alsace-

(1) Ceci est la conséquence logique du caractère juridique que nous avons reconnu précédemment à cette Communauté.

Lorraine ne s'en divisent pas moins dans la même mesure que ceux-ci en *Reichsbeamten* et en *Landesbeamten* (1).

Il va sans dire que tous les jurisconsultes ne partagent pas notre manière de voir à ce sujet. Ceux qui font des « Provinces reconquises » un Etat (2), pour être logiques avec eux-mêmes sont nécessairement conduits à assimiler l'Alsace-Lorraine aux autres groupements confédérés et ses employés particuliers (*Landesbeamten*) à des fonctionnaires d'Etat. Cette opinion, disent-ils, trouve sa justification dans le droit positif qui crée une analogie frappante entre les administrateurs spéciaux du Reichsland et ceux des Etats membres. Comme ces derniers, en effet, ils sont payés par le Trésor local (*Landesfiskus*) pensionnés par lui et tenus de lui fournir caution (3). L'analogie tourne en confusion quand le législateur les désigne à l'instar des précédents, sous le nom de Landesbeamten au lieu de Reichsbeamten, seule désignation exacte des fonctionnaires d'Empire.

A ces écrivains, nous objecterons que la similitude n'est pas la parfaite identité, mais seulement

(1) C'est l'opinion de : Laband o. p. t. II. p. 577, Haenel o. p. p. 831 ; Zorn o. p. t. I. p. 304 ; Stengel dans les Annales de Hirth (1876) p. 903 ; Hamburger o. p. p. 96 ; Bruck o. p. t. I, p. 166.

(2) Leoni, o. p. 1re partie p. 128 ; Thudicum, dans les Annales de Hirth 1876) p. 269 ; Rehm, dans les Annales de Hirth (1885) p. 72 ; Becher, o. p. p. 31. Quant à Lœning : *Das Verwaltungsrecht* p. 78, il voit dans les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine, des fonctionnaires médiats de l'Empire, c'est-à-dire des fonctionnaires provinciaux du Reichsland.

(3) Loi du 15 octobre 1873 (G.-B. f. El.-Loth. 1873 p. 273).

une présomption de cette dernière. La science du droit nous enseigne au contraire que des institutions juridiques peuvent sous des dehors identiques, cacher des natures profondément différentes. C'est là un principe qui apparaît ici une fois de plus dans toute son évidence. En effet, si l'expression de *Landesbeamten* (littéralement *fonctionnaires du pays*) est un terme trop général pour suffire à caractériser certains administrateurs ; puisqu'il s'adapte indifféremment à toutes les catégories de *fonctionnaires locaux*, en revanche la loi du 23 décembre 1873 (1) qui introduit en Alsace-Lorraine la loi sur les fonctionnaires d'Empire (*Reichsbeamtengesetz*) du 31 mars 1873 (2) est à l'encontre de cette théorie singulièrement significative. L'art. I déclare expressément « *que tout administrateur nommé par l'Empereur est fonctionnaire d'Empire* » (3).

Or, cet article a été rendu applicable à l'Alsace-Lorraine, sans aucune modification, par conséquent on est obligé d'admettre, pour lui donner une portée juridique que tous les employés du Reichsland étant choisis par l'Empereur, sont fonctionnaires d'Empire (4).

Cet argument a subi la critique de plusieurs jurisconsultes, notamment de Seydel, Leoni, et Becher

(1) G.-B. f. El.-Loth. 1873, p. 479.
(2) R. G.-B. 1873, p. 61.
(3) La loi du 31 mars 1873 a été modifiée par plusieurs autres lois successives et récemment par la loi du 17 mai 1907 (R. G.-B. p. 201) qui a été introduite en Alsace-Lorraine par l'ordonnance du 19 octobre 1907 (G.-B. 1907, p. 113).
(4) Cet argument est également celui de HAMBURGER, o. p., p. 97 et de MULERT, o. p., p. 76 et 77.

qui affirment que le principe invoqué par nous, exige certaines conditions pour être irréprochable.

D'après Seydel (1) un individu n'est fonctionnaire d'Empire que s'il a été nommé par l'Empereur, dans un service fédéral. Or, dit-il, en Alsace-Lorraine, les fonctionnaires : « *ne servent pas la Confédération, mais les souverains du pays* ». Avec Hamburger (2) nous nous bornerons à constater que les idées de Seydel sur ce point, ne sont que la conséquence logique du principe adopté par lui, mais combattu par nous, de l'Alsace-Lorraine, Etat confédéré. C'est pourquoi, il serait superflu de les réfuter ici d'une façon particulière.

Suivant Leoni (3) une autre condition est nécessaire pour être fonctionnaire d'Empire. Il faut avoir été choisi par l'Empereur, *en vertu de la Constitution ou d'une loi d'Empire*. Or, c'est là un élément qui fait défaut, à la nomination des Administrateurs particuliers de l'Alsace-Lorraine ; car la prérogative impériale en pareille matière ne repose plus sur ces textes législatifs, mais sur le droit local, c'est-à-dire sur l'ancien droit public français. On s'aperçoit aisément que l'argument de cet écrivain péche en réalité par la base. Avec certains jurisconsultes (4) nous lui reprocherons d'être en contradiction avec les principes qui régissent l'organisation politique de la Terre d'Empire. Nous savons, en effet pour l'avoir démontré

(1) Seydel : *Commentar*, p. 187.
(2) Hamburger, o. p., p. 97.
(3) Leoni, o. p., 1re partie, p. 128.
(4) Nous citerons seulement Hamburger, o. p., p. 97 et 98 et Bruck, o. p., t. I, p. 165.

antérieurement que la loi du 9 juin 1871, en conférant au Præsidium fédéral, l'exercice de la puissance publique en Alsace-Lorraine et par conséquent le droit de nommer les fonctionnaires, avait voulu faire table rase de l'ancienne législation française dans ce pays. Aussi la doctrine de Leoni est-elle entièrement inacceptable.

Ce reproche, Becher (1) le sent si bien, que tout en conservant la théorie précédente il n'hésite pas à la modifier sur un point. D'après lui, il est nécessaire, pour être fonctionnaire d'Empire, d'avoir reçu sa nomination de l'Empereur, en vertu de l'art. 18 de la Constitution fédérale et non, comme le soutient Leoni, également en vertu d'une loi d'Empire.

Ce dernier mode d'institution est suffisant dans un seul cas, c'est lorsque la loi d'Empire a son fondement dans la Constitution. Or, dit-il, rien de semblable n'existe en Alsace-Lorraine au point de vue qui nous occupe ; car si la faculté impériale de choisir les administrateurs du Reichsland a sa source dans l'art. 3, § 1 de la loi du 9 juin 1871, en revanche, cette dernière est totalement indépendante de la Constitution de l'Empire. A cet auteur, nous répondrons que la condition exigée par lui, n'a rien qui nous paraisse absolument indispensable. Au surplus, il ne la fonde sur aucun principe juridique et ne peut fournir aucun texte pour la légitimer en sorte qu'elle constitue une affirmation gratuite de sa part. Il paraît au contraire, plus naturel d'admettre avec Mulert (2

(1) Becher, o. p., p. 31 à 34.
(2) Mulert, o. p., p. 77.

que les fonctionnaires particuliers d'Alsace-Lorraine étant comme les fonctionnaires fédéraux, nommés par l'Empereur au nom de l'Etat allemand pour servir l'Empire, sont aussi comme eux fonctionnaires d'Empire.

L'argument que l'on a fait valoir à l'encontre de notre théorie, et tiré de ce que les Administrateurs particuliers du Reichsland ne sont pas comme les agents fédéraux payés et pensionnés par le Trésor central, ne constitue pas davantage une objection bien sérieuse ; car il existe en fait des fonctionnaires d'Empire qui ne touchent pas leurs émoluments de la Caisse fédérale, tels sont les employés de la Banque d'Empire par exemple (1).

Disons enfin que malgré les analogies créées par la loi du 23 décembre 1873 entre les Reichsbeamten et les Landesbeamten, ces deux groupes de fonctionnaires n'en présentent pas moins certaines dissemblances. La première a trait, nous le savons, à la Caisse chargée de les rémunérer. La seconde se rapporte à l'autorité dont ils dépendent. En effet, tandis que les Reichsbeamten relèvent du Chancelier leur supérieur hiérarchique, les Landesbeamten, au contraire, ont pour Chef le Statthalter, successeur juridique du Chancelier dans le Pays d'Empire. Du principe que les fonctionnaires particuliers du Reichsland possèdent en plus du droit commun à tous les administrateurs fédéraux, un droit parti-

(1) ARNDT : *Das Staatsrecht des deutschen Reichs* p. 749 ; MULERT, o. p., p. 77 ; BRUCK, o. p., t. I., p. 166.

culier pour les régir, se dégagent d'après nous à la suite de Laband (1) deux conséquences juridiques importantes : la première, c'est, à moins de stipulations formelles contraires, que les lois fédérales sur les fonctionnaires d'Empire ne sont pas applicables aux Administrateurs particuliers de l'Alsace-Lorraine. La seconde, c'est qu'il est toujours possible de déroger à une loi spéciale au Pays d'Empire, concernant les fonctionnaires particuliers de celui-ci, par une autre loi de même nature (2).

(1) Laband o. p. t. II. p. 626.

(2) Laband (même page, renvoi 1), cite différentes lois de chacune de ces catégories ; c'est-à-dire s'appliquant les unes aux Reichsbeamten et les autres aux Landesbeamten en Alsace-Lorraine ; nous ajouterons à ces dernières, deux prescriptions législatives récentes : la loi du 15 novembre 1909 (G.-B., 1909, p. 121) concernant les survivants des fonctionnaires (*Beamtenhinter-*) *bliebenengesetz*) et la loi du 22 novembre 1909 (G.-B. 1909 p. 1 33 relative aux survivants des professeurs d'Université.

CHAPITRE IV

L'Alsace-Lorraine est-elle membre de l'Empire ?

Ce qui caractérise les diverses collectivités particulières de l'Etat fédéral, c'est qu'elles sont toujours membres de celui-ci. Il y a là un principe juridique consacré par la Constitution allemande du 16 avril 1871 et reconnu d'une façon unanime par les auteurs de droit public, même par ceux qui dénient à ces groupements tout caractère étatique (1). C'est aussi d'après eux, la seule qualité qui serve à les différencier des provinces décentralisées de l'Etat unitaire (2). Elle résulte pour nous du caractère fédératif de l'Etat fédéral, c'est-à-dire de sa nature juridique, puisque ce dernier apparaît d'une part (au point de vue des matières réservées à sa compétence) comme un Etat unitaire et d'autre part comme une fédération d Etats. La qualité de membre de l'Empire fédératif, trouve sa manifestation la plus

(1) Nous citerons seulement : Borel : Etude sur la souveraineté et l'Empire fédératif p. 178 et Le Fur : Etat fédéral et Confédération d'Etats, p. 601.

(2) Borel, o. p. p. 187 et Le Fur, o. p. p. 601.

importante dans le fait pour les Etats particuliers de concourir à la formation de la volonté fédérale.

Si nous examinons à ce point de vue, la condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Etat allemand, nous sommes obligés de reconnaître qu'elle est bien différente de celle faite aux autres collectivités de l'Empire. A l'inverse de ces dernières, le Reichsland n'est pas membre de l'Empire. En effet, cette prérogative ne lui a pas été accordée par le statut fédéral du 1er janvier 1871 (1) puisqu'à cette époque il était encore partie intégrante du territoire français. D'autre part, aucun texte constitutionnel n'est venu jusqu'ici consacrer à son profit, un semblable privilège. Au contraire, la loi du 25 juin 1873 relative à l'introduction de la Constitution fédérale en Alsace-Lorraine, lui a gardé son titre et sa nature juridiques de *Terre d'Empire*. Or, comme le fait remarquer Laband (2) ce dernier caractère est incompatible avec celui de membre de l'Etat allemand, autrement dit une « Terre d'Empire » membre de l'Empire est un non sens juridique, car il est impossible à une personne d'être membre d'elle-même. Il aurait fallu pour cela, mettre l'Alsace-Lorraine sur le même pied que les autres collectivités confédérées et faire d'elle un Etat ; or c'est précisément ce qui n'a pas eu lieu.

Le meilleur argument pour corroborer cette doctrine, est d'objecter que l'Alsace-Lorraine ne possède aucun des droits attachés à la qualité de

(1) Nous savons que ce Statut, bien qu'existant dès le 1er janvier 1871, n'a cependant été publié qu'à partir du 16 avril 1871.
(2) Laband t. II. p. 581.

membre et notamment celui d'être représentée au Bundesrat. Le Conseil fédéral étant l'Assemblée des plénipotentiaires des Etats confédérés et l'Alsace-Lorraine n'étant pas un Etat, il s'en suit qu'elle ne pouvait y avoir de représentants sans créer une sérieuse dérogation aux principes du droit public fédéral ; or, nous savons que la Constitution de l'Empire ne contient aucune dérogation de cette nature. La possibilité d'une représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat, après avoir été envisagée sérieusement lors de la discussion de la loi du 9 juin 1871, a été définitivement écartée par le gouvernement qui s'était d'abord montré favorable à cette idée (1). Toutefois, l'exposé des motifs la déclarait parfaitement réalisable dans l'avenir (2).

Nous avons dit en traitant du Conseil fédéral que l'Alsace-Lorraine n'y avait pas voix délibérative, mais seulement voix consultative. Il faut toutefois se garder à ce sujet d'une confusion et ne pas croire, ainsi que le fait très judicieusement observer Laband (3), que les voix consultatives de l'Alsace-Lorraine sont des voix concédées par la Prusse ; car il ne faut pas oublier qu'en vertu de l'article 6 de la Constitution fédérale, les plénipotentiaires de chaque Etat, liés par les instructions de leur gouvernement doivent toujours émettre leur vote dans le même sens.

La représentation au Bundesrat faisant défaut à l'Alsace-Lorraine, il faut en conclure qu'elle n'est pas membre de l'Empire.

(1) Motifs de la loi du 9 juin 1871 (*Annales de Hirth*, 1871).
(2) Motifs (*Annales de Hirth*, p. 843).
(3) Laband, o. p., t. II, p. 581.

CONCLUSION

Notre conclusion sera brève. Nous connaissons suffisamment la situation exceptionnelle faite à l'Alsace-Lorraine, dans l'Empire allemand, pour n'avoir pas besoin d'y revenir ici. Le seul principe qu'il importe de mettre en relief à la fin de cette thèse, se dégage d'une façon implicite des développements antérieurs. Il a trait *au caractère changeant et progressif du Droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine.*

Après avoir subi, dans toute sa rigueur, à la façon d'une Colonie nègre de l'Afrique centrale, le régime césarien de la loi du 9 juin 1871 ; après avoir, grâce à l'introduction chez elle de la Constitution fédérale, supporté l'incohérence d'une législation éloignée et ignorante de ses besoins, ainsi que l'arbitraire et la tyrannie d'une bureaucratie locale toute puissante, l'Alsace-Lorraine a enfin vu se lever pour elle, l'aurore d'une faible liberté. Sans créer pour cela, une organisation autonome, les lois du 2 mai 1877 et du 4 juillet 1879 ont néanmoins réalisé un progrès considérable par l'institution d'un gouvernement particulier dans le pays. Aujourd'hui, ces libéralités

sont devenues insuffisantes et la nation opprimée réclame à nouveau, une autre révision constitutionnelle et un statut à la fois plus large et plus équitable.

La transformation que nous venons de signaler, s'est donc effectuée dans le sens du progrès politique et de la perfection juridique.

Quel sera le terme de cette évolution? A n'en juger que par les principes, il est évident que son aboutissant naturel n'est autre que l'assimilation complète de l'Alsace-Lorraine aux Etats confédérés de l'Empire. Il ne faut pas oublier, en effet, que cette collectivité fait tache dans le système constitutionnel allemand et qu'elle nuit à l'unité des principes de ce dernier. C'est pourquoi, étant donné la tendance générale du droit, les aspirations des Alsaciens-Lorrains et le besoin toujours croissant de justice et d'équité, ce but ne peut manquer de se réaliser. Toutefois, les combinaisons de la diplomatie, les luttes politiques intérieures et les compétitions d'intérêts particuliers sont autant de facteurs agissant en sens contraire et capables d'en retarder la réalisation. Aussi, serait-il téméraire de vouloir fixer une date à cette échéance. Mais de toute façon, il ne faut pas oublier que l'avenir est appelé à réparer les injustices du passé et que les grands principes de la civilisation finissent toujours par triompher des injustices passagères dont ils ont été l'objet.

L'Alsace-Lorraine forme en réalité une véritable nation ; car elle est habitée par un peuple, présentant une communauté de vie, de mœurs, de langue,

d'histoire et d'aspirations, en un mot jouissant de ce patrimoine intellectuel et moral qui caractérise les nations. Pourquoi ne posséderait-elle pas, à l'instar de ces dernières, un patrimoine juridique propre sous forme de Constitution octroyée par elle-même ? Ce sont là d'ailleurs tous ses désirs, et à l'heure actuelle elle ne formule pas d'autres revendications. Aussi est-ce en toute sincérité que nous souhaitons ici de les voir aboutir dans le plus bref délai possible.

D'un mot nous résumerons notre conclusion en disant que le Droit Constitutionnel de l'Alsace-Lorraine offre le spectacle d'une marche *lente* mais *sûre* vers l'*Autonomie*.

Vu :
Nancy, le 30 Mai 1911.
Pour le Président de la thèse,
A. CHRÉTIEN

Vu :
Nancy, le 30 Mai 1911.
Le Doyen,
E. BINET.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 6 Juin 1911.
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM,
Correspondant de l'Institut.

Anc. Imprimerie Vagner, rue du Manège, 3, Nancy